

Humboldt-Universität zu Berlin

Juristische Fakultät

LL.M. Deutsch und Europäisches Recht und Rechtspraxis



Masterarbeit zum Thema:

*Parteifinanzierung: eine rechtsvergleichende Untersuchung über
die Regulierung von privaten Spenden im deutschen und
ecuadorianischen Recht*

Eingereicht von:

Jorge Gonzalo Fabara Espín

Matrikelnummer: 536945

am 6. März 2020, verteidigt am 7. April 2020 und überarbeitet im
Juni 2020

<https://doi.org/10.18452/21428>

Parteifinanzierung: eine rechtsvergleichende Untersuchung über die Regulierung von privaten Spenden im deutschen und ecuadorianischen Recht

A. Einleitung	1
I. Problemstellung.....	1
II. Terminologische und inhaltliche Abgrenzung.....	6
III. Aufbau und Methode der Arbeit	7
B. Die Parteien und ihre private Finanzierung: Spannungsfeld zwischen demokratischer Egalität und ungleich verteilter ökonomischer Macht	11
I. Theoretischer und verfassungsrechtlicher Rahmen	11
1. Wahlsystem und Funktion der Parteien	11
a) <i>Egalität als Voraussetzung für ein demokratisches Wahlsystem</i>	<i>11</i>
b) <i>Parteien und ihre Funktion</i>	<i>14</i>
aa) <i>Rolle in der Mitwirkung der politischen Willensbildung.....</i>	<i>15</i>
bb) <i>Repräsentation.....</i>	<i>16</i>
2. Parteifinanzierung und ihre Prinzipien	18
a) <i>Notwendigkeit: Parteien und ihre finanzielle Basis</i>	<i>19</i>
b) <i>(Staats)Freiheit der Parteien: Sachlichkeitsgebot und Sachfremdheitsverbot</i>	<i>20</i>
c) <i>Die Chancengleichheit der Parteien: Egalität und Pluralismus im Parteiensystem</i>	<i>21</i>
3. Private Parteifinanzierung und ihre Probleme	23
a) <i>Funktion: Bedingung gesellschaftlicher Verwurzelung ..</i>	<i>24</i>
b) <i>Recht der Parteien: Interessen und Ressourcen vereinen</i>	<i>26</i>
c) <i>(Grund)Recht der Einzelnen</i>	<i>27</i>
d) <i>Erwartungen, Interessen und Einflussnahme: Stabilität .</i>	<i>29</i>
e) <i>Gefahren: Transparenz darf nicht leerlaufen.....</i>	<i>30</i>
II. Regulierung privater Spenden an Parteien in Deutschland und Ecuador.....	33
1. Vergleichender Länderüberblick	33
a) <i>Deutschland</i>	<i>33</i>
b) <i>Ecuador</i>	<i>35</i>
2. Subjekte	38

a) <i>Wer darf Spenden?</i>	38
b) <i>Wem darf man spenden?</i>	43
3. Gegenstand der Spende: Was darf gespendet werden?	
a) <i>Wertgrenzen</i>	44
b) <i>Gegenstände</i>	46
4. Öffentlichkeit der Finanzen: Rechenschaftspflicht, Durchschaubarkeit, Nachvollziehbarkeit	47
a) <i>Kontrolle der Parteienfinanzierung</i>	47
b) <i>Kontrollorgane im Einzelnen</i>	51
5. Sanktionen	54
a) <i>Wahlrecht</i>	54
b) <i>Strafrechtliche Korruptionstatbestände</i>	56
C. Zusammenfassung der Ergebnisse und kritische Würdigung	57

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
BGH	Bundesgerichtshof
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen der amtlichen Sammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen der amtlichen Sammlung des Bundesverwaltungsgerichts
bspw.	beispielweise
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CNE	<i>Consejo Nacional Electoral</i> (National Wahlrat Ecuadors)
CE	<i>Constitución de la República del Ecuador</i> (Ecuadorianischer Verfassung)
COIP	<i>Código Orgánico Integral Penal</i> (Ecuadorianisches Strafgesetzbuch)
De.	Deutschland
dt.	deutsch(-e, -er, -en)
ebd.	Ebenda
Ec.	Ecuador
ec.	ecuadorianisch(-e, -er, -en)
eng.	englisch
f., ff.	folgende, fortfolgende

Fn.	Fußnote
gem.	gemäß
ggf.	gegebenenfalls
h.M.	herrschende(-r) Meinung
Hrsg.	Herausgeber
i.d.R.	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinne
i.V.m.	in Verbindung mit
LOE	<i>Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia</i> (Ecuadorianisches Wahlgesetz)
m.E.	meines Erachtens
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
Nr.	Nummer
o.g.	oben genannt(-e, -er)
PartG	Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)
pol.	politisch(-e, -er, -en).
s.	siehe
SBU	Ecuadorianischer Mindestlohn.
spn.	Spanisch
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannt(-e, -er, -en)

Stw.	Stichwort
TCE	<i>Tribunal Contencioso Electoral</i> (Wahlgerichtshof Ecuadors)
u.a.	und andere(-s), unter andere(-n. -m)
USD	US-Amerikanischer Dollar
usw.	und so weiter
u.U.	unter Umständen
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel

Literaturverzeichnis

- von Alemann, Ulrich, Philipp Erbentraut, und Jens Walther, *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Handbuch Parteienforschung*, 5. Aufl. (Wiesbaden: Springer VS, 2018).
- De Almeida, Carlos, und Jorge Carvalho, *Introdução ao Direito Comparado* (Coimbra: Almedina, 2017).
- Andre, Franziska, und Daniel Eckert, „Bundestagswahl: So viel zahlen die Deutschen für die Demokratie“, *Welt*, 2017 <<https://www.welt.de/wirtschaft/article169033905/So-viel-zahlen-die-Deutschen-fuer-die-Demokratie.html>> [zugegriffen 27 Februar 2020].
- Arceneaux, Kevin, Ryan J. Vander Wielen, Kevin Arceneaux, und Ryan J. Vander Wielen, „Throwing the Rascals Out: Partisan Identities and Political Evaluations“, *Taming Intuition*, 2017, 113–34 <<https://doi.org/10.1017/9781108227643.006>>.
- Asimov, Isaac, „Franchise“, *Worlds of Science Fiction* (New York, 1955), S. 2–15.
- Ayala Mora, Enrique, *Lucha política y origen de los partidos en el Ecuador*, 2. Aufl. (Quito: Corporación Editora Nacional, 1982).
- Bågenholm, Andreas, „Throwing the rascals out? The electoral effects of corruption allegations and corruption scandals in Europe 1981-2011“, *Crime, Law and Social Change*, 60 (2013), 595–609 <<https://doi.org/10.1007/s10611-013-9482-6>>.
- Ben-Shahar, Omri, und Carl E. Schneider, „More Than You Wanted to Know: The Failure of Mandated Disclosure“ (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2014), S. 244.
- Boix, Carles, „Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies“, *The American Political Science Review*, 93 (1999), 609–24 <<https://www.jstor.org/stable/2585577>>.
- Brauns, Bastian, „Daimlers Parteispenden-Aus - „Unternehmen

- betreiben politische Landschaftspflege“, *Cicero Online*, 2019
<<https://www.cicero.de/wirtschaft/daimler-parteispenden-parteisponsoring-lobbycontrol>> [zugegriffen 27 Februar 2020].
- Brennan, Jason, *Contra la democracia*, 2. Aufl. (Barcelona: Deusto, 2018).
- Bröhmer, Jürgen, *Transparenz als Verfassungsprinzip: Grundgesetz und Europäische Union* (Tübingen: Mohr Siebeck, 2004).
- Bundeszentrale für Politische Bildung, „Wahlberechtigte | Zahlen und Fakten Bundestagswahl 2017“, *bpb.de*, 2018
<<https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/bundestagswahlen/280397/wahlberechtigte>> [zugegriffen 15 Januar 2020].
- Celi, Estefanía, „El financiamiento de los partidos políticos es un gran misterio en Ecuador“, *Primicias*, 2019
<<https://www.primicias.ec/noticias/politica/transparencia-cuentas-partidos-deuda-cne/>> [zugegriffen 4 Februar 2020].
- Consejo Nacional Electoral, „Aprobado padrón electoral definitivo para elecciones 2017“, 2016
<<http://delegaciones.cne.gob.ec/publicaciones/entry/aprobado-padron-electoral-definitivo-para-elecciones-2017>> [zugegriffen 16 Januar 2020].
- , „Cuentas de campaña electoral Elecciones Generales 2017 - Fondos Privados“, *Cuentas de campaña electoral Elecciones Generales* 2017, 2018
<<http://cne.gob.ec/es/institucion/fiscalizacion/gastos-de-campana-g/2017>> [zugegriffen 16 Januar 2020].
- Council Of Europe Committee Of Ministers, Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns (Adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2003 at the 835th meeting of the Ministers’

Deputies) < <https://rm.coe.int/16806cc1f1>> [zugegriffen 10 Januar 2020].

Dahl, Robert Alan, *On Democracy*, Nota Bene series (New Haven & London: Yale University Press, 2000).

Dalton, Russell J., „Comparative Politics: Micro-Behavioral Perspectives“, in *A New Handbook of Political Science*, hg. von Robert E. Goodin und Hans-Dieter Klingemann (New York: Oxford University Press, 1998), S. 336–52.

Deutsche Presse-Agentur, „Parteienfinanzierung: Deutsche Parteien erhalten deutlich weniger Großspenden“, *Zeit Online*, 2019, S. Politik <<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-12/parteienfinanzierung-grosspenden-bundestag-konzerneinbruch-spenden>> [zugegriffen 10 Januar 2020].

Deutscher Bundestag, " Unterrichtung durch die Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung – Empfehlung für Änderungen im Recht der Parteienfinanzierung –", Drucksache 14/6710, 19.07.2001.

———, "Unterrichtung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages Bericht des Statistischen Bundesamtes gemäß § 18 Absatz 2 Satz 4 des Parteiengesetzes über die Entwicklung des Preisindex der für eine Partei typischen Ausgaben (Parteien-Index) für das Jahr 2016 Veröffentlichung der sich aus der mitgeteilten Steigerung ergebenden Summe der absoluten Obergrenze für die staatliche Teilfinanzierung politischer Parteien für das Jahr 2017 (§ 18 Absatz 2 Satz 5 des Parteiengesetzes)". Drucksache 18/12303, 08.05.2017.

———, „Parteienspenden über 50.000 € (ab 1. Juli 2002)“, *Parteienfinanzierung*, 2019 <<https://www.bundestag.de/parlament/praesidium/parteienfinanzierung/fundstellen50000?url=L3BhcmxhbWVudC9wcmFlc2lkaXVtL3BhcnRlaWVuZmluYW56aWVydW5nL2Z1bmRz>

dGVsbGVuNTAwMDAvMjAxNy8yMDE3LWluaGFsdC00O
DgyMzY=&mod=mod462002> [zugegriffen 16 Februar
2020].

Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos* (México DF: Fondo de
Cultura Económica, 1957).

Ebbighausen, Rolf, Christian Düpjohann, Dieter Prokein, Joachim
Raupach, Marcus Renner, Rolf Schotes, u. a., *Die Kosten der
Parteiendemokratie: Studien und Materialien zu einer Bilanz
staatlicher Parteienfinanzierung in der Bundesrepublik
Deutschland* (Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden,
1996).

Eberle, Edward J, „The Method and Role of Comparative Law“,
Washington University Global Studies Law Review, 8 (2009),
451–86.

Eifert, Martin, und Wolfgang Hoffmann-Riem,
Innovationsfördernde Regulierung: Innovation und Recht II
(Berlin: Duncker & Humblot, 2009).

Freitag, Markus, und Marc Bühlmann, „Politische Institutionen und
die Entwicklung generalisierten Vertrauens. Ein internationaler
Vergleich“, *Politische Vierteljahresschrift*, 46 (2005), 575–601
<<https://doi.org/https://doi.org/10.1007/s11615-005-0303-0>>.

Le Goff, Jacques, *Your Money or Your Life: Economy and Religion
in the Middle Ages* (New York: Zone Books, 1990).

Goldberg, Andreas C., „The evolution of cleavage voting in four
Western countries: Structural, behavioural or political
dealignment?“, *European Journal of Political Research*, 59
(2020), 68–90 <<https://doi.org/10.1111/1475-6765.12336>>.

Group of States against Corruption (GRECO), „Third Evaluation
Round Addendum to the Second Compliance Report on
Germany“ (Strasbourg, 2019), S. 7 <<https://rm.coe.int/third-evaluation-round-second-addendum-to-the-second-compliance-report/168094c73a>> [zugegriffen 15 Januar 2020].

- Hahn, Jakob, „Die Parteispende der Aktiengesellschaft“, *Die Aktiengesellschaft*, 63 (2018), 472–80 <<https://doi.org/10.9785/ag-2018-6313-1405>>.
- Hamilton, Alexander, James Madison, und John Jay, *The Federalist Papers*, hg. von Lawrence Goldman, *The Federalist Papers* (Oxford and New York: Oxford University Press, 2008).
- Hartmann, Jürgen, *Die politischen Systeme Lateinamerikas, Die politischen Systeme Lateinamerikas*, 2017 <<https://doi.org/10.1007/978-3-658-14353-4>>.
- Hauschka, Christoph E., Klaus Moosmayer, und Thomas Lösler, *Corporate Compliance*, 3. Aufl. (München: C.H. Beck, 2016).
- Heitmann, Matthias, „Zukunft der Demokratie - Beerdigt die Parteien! Befreit die Politik!“, *Cicero: Magazin für politische Kultur*, 2020 <https://www.cicero.de/innenpolitik/zukunft-demokratie-parteien-politik-thueringen-cdu-afd-spd?utm_source=website_startseite&utm_campaign=meistgellesen> [zugegriffen 27 Februar 2020].
- Helmes, Sebastian, *Spenden an politische Parteien und an Abgeordnete des Deutschen Bundestages* (Berlin: Duncker & Humboldt GmbH, 2014) <<https://doi.org/10.3790/978-3-428-54240-6>>.
- Hömig, Wolff, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 8. Aufl., (Baden-Baden: Nomos, 2007).
- Hopkin, Jonathan, „The problem with party finance: Theoretical perspectives on the funding of party politics“, *Party Politics*, 10 (2004), 627–51 <<https://doi.org/10.1177/1354068804046911>>.
- Höpner, Martin, „Beiträge der Unternehmen zur Parteienfinanzierung. Wer spendet an wen? Und warum?“, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 37 (2006), 293–312 <<https://doi.org/10.1007/s11619-006-0036-2>>.
- Hurka, Steffen, Christoph Knill, und Léonie Rivière, „Four worlds of morality politics: the impact of institutional venues and party

cleavages“, *West European Politics*, 41 (2018), 428–47
<<https://doi.org/10.1080/01402382.2017.1380463>>.

Instituto Nacional de Estadística y Censos, „Canasta Familiar Básica Nacional Diciembre 2019“, *Ecuador en Cifras*, 2019, S. Precios IPC <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Inflacion/canastas/Canastas_2019/Diciembre-2019/4.Ipc_canastabasica_nacional_ciudades_dic_2019.xls>
[zugegriffen 3 Februar 2020].

———, „Ecuador en Cifras“
<<https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas/>>
[zugegriffen 10 Februar 2020].

Ipsen, Jörn, „Parteiensponsoring als Spende“, in *Sponsoring - ein Königsweg der Parteifinanzierung?*, 1. Aufl. (Baden-Baden, 2006), S. 93–99

Kevenhörster, Paul, *Politikwissenschaft Band 2: Ergebnisse und Wirkungen der Politik*, 2. Aufl. (Wiesbaden: Springer VS, 2015).

Kischel, Uwe, *Rechtsvergleichung* (München: München : C.H. Beck, 2015).

Kißlinger, Andreas, „Das Recht auf politische Chancengleichheit : eine verfassungsrechtliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der politischen Parteien und Wählervereinigungen“, 1998.

Kofi Annan Commission on Elections and Democracy in the Digital Age (KACEDDA), *Protecting Electoral Integrity in the Digital Age* (Kofi Annan Foundation, 2020)
<<http://kofiannan.ch/KACEDDAREPORT>>

Koß, Michael, „Die beste aller schlechten Lösungen. Plädoyer für eine Ausweitung der staatlichen Parteienfinanzierung“, *Der Staat*, 57 (2018), 387–406
<<https://doi.org/10.3790/staa.57.3.387>>.

———, *Staatliche Parteienfinanzierung und politischer*

Wettbewerb Die Entwicklung der Finanzierungsregimes in Deutschland, Schweden, Großbritannien und Frankreich, Staatliche Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb Die Entwicklung der Finanzierungsregimes in Deutschland, Schweden, Großbritannien und Frankreich (Wiesbaden: VS Research, 2008).

Lang, Kurt, und Gladys Engel Lang, „The mass media and voting“, in *American Voting Behaviour*, hg. von E. Burdick und A. Brodbeck (Glencoe: The Free Press, 1959), S. 217–35
Langworth, Richard M., *Churchill by Himself* (New York: PublicAffairs, 2008).

Lehmann, Sören, *Der Rechenschaftsbericht der politischen Partei: Verfassungsrechtliche und dogmatisch-systematische Grundlagen, Maßgeblichkeit des Handelsbilanzrechts, spezialgesetzliche Modifikation*, Schriften zum Parteienrecht und zur Parteienforschung (Nomos, 2018).

Levitsky, Steven, und Daniel Ziblatt, *How Democracies Die* (Crown, 2018).

Lipset, Seymour Martin, und Stein Rokkan, *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*, International yearbook of political behavior research (New York: Free Press, 1967).

Londoño, Juan Fernando Zovatto, Daniel, „Latin America“, in *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A handbook on political finance* (Strömsborg: IDEA International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014), S. 128–71
<<http://www.idea.int/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageID=64347>>.

Lösche, Peter, „Parteienverdrossenheit ohne Ende? Polemik gegen das Lamentieren deutscher Politiker, Journalisten, Politikwissenschaftler und Staatsrechtler“, *Zeitschrift für*

Parlamentsfragen, 26 (1995), 149–59.

Malessa, Stephan, *Beruf - Politik - Transparenz: Nebentätigkeiten-Regeln für Bundestagsabgeordnete im internationalen Vergleich* (Wiesbaden: Springer VS, 2012) <<https://doi.org/10.1007/978-3-531-19741-8>>.

Mayer, Sabrina Jasmin, und Martin Schultze, „Multiple Parteiidentifikation, politische Involvierung und Cross-Pressures“, *PVS Politische Vierteljahresschrift*, 58 (2017), 367–91 <<https://doi.org/10.5771/0032-3470-2017-3-367>>

Morlok, Martin. 2013. Parteiengesetz. 2. Aufl. Beck-Online : Bücher. [Baden-Baden]: Nomos.

———, „Spenden, Rechenschaft, Sanktionen aktuelle Rechtsfragen der Parteienfinanzierung“, *Neue juristische Wochenschrift : NJW*, 53 (2000), 761–69.

———, Ulrich von Alemann, und Thilo Streit, *Sponsoring - ein Königsweg der Parteienfinanzierung?*, (Baden-Baden: Baden-Baden : Nomos, 2006).

———, und Heike Merten, *Parteienrecht*, hg. von Heike Merten, Dr. Iur, Juristin, Geschäftsführerin, Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung, 1967-, u. a. (Tübingen: Tübingen : Mohr Siebeck, 2018).

Mühleisen, Hans-Otto, „Vom notwendigen Vertrauen in die Politik und vom alltäglichen Misstrauen in der Politik“, in *Politik in Nordamerika und Europa: Analysen, Theorien und literarische Rezeption*, hg. von Jan Grasnack und Katja Walter (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2012), S. 219–42 <https://doi.org/10.1007/978-3-531-19498-1_13>.

Maunz, Theodor und Dürig, Günter (Hrs.), *Grundgesetz-Kommentar*, Werkstand: 88. EL August 2019.

Muñoz, Paula, *Buying Audiences* (Cambridge University Press, 2018) <<https://doi.org/10.1017/9781108525015>>.

- Nichter, Simeon, *Votes for Survival: Relational Clientelism in Latin America*, Cambridge Studies in Comparative Politics (Cambridge; New York, NY: Cambridge University Press, 2018).
- Nohlen, Dieter, *Wahlrecht und Parteiensystem* (Leverkusen: Springer Fachmedien Wiesbaden, 1986).
- Pauly, Marcel, „Parteispenden 2017: Parteien kassieren 90 Millionen Euro“, *Der Spiegel Online*, 2019 <<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/parteispenden-2017-parteien-kassieren-90-millionen-euro-a-1247677.html>> [zugegriffen 4 Februar 2020].
- Piechaczek, Oliver, „Lobbyismus im Deutschen Bundestag : Lobbytätigkeiten von Bundestagsabgeordneten (Built-in-Lobbyismus) im Lichte des Verfassungs- und des Abgeordnetenrechts / Oliver Piechaczek“ (Tübingen : Mohr Siebeck, 2014).
- Piratenpartei Deutschland, „Spenden“ <<https://www.piratenpartei.de/spenden/>> [zugegriffen 25 Februar 2020].
- Plate, Heiko, *Parteifinanzierung und Grundgesetz : Rechtsfragen von Rechenschaftspflicht und Staatszuschüssen* (Berlin: Duncker & Humblot, 1966).
- Priess, Frank, und Fernando Soldevilla, *Campañas electorales y medios de comunicación en América Latina*, Campañas electorales y medios de comunicación en América Latina (Buenos Aires: CIEDLA, 1999).
- Prommer, Jennifer, „Zu den Privilegien politischer Parteien“, *Mitteilungen des Instituts für deutsches und internationales Parteienrecht und Parteienforschung*, 20 (2014), 16–25.
- Redaktion Süddeutsche Zeitung, „Deutsche Parteien verlieren Großspender“, *SZ.de*, 2019, S. Politik <<https://www.sueddeutsche.de/politik/spenden-bundestag->

parteien-1.4739899> [zugegriffen 15 Januar 2020].

Reyes, Xavier, „En nueve años, Alianza PAIS recibió del Fondo Partidario \$ 14,7 millones“, *El Universo*, 2019 <<https://www.eluniverso.com/noticias/2019/05/19/nota/7336382/nueve-anos-ap-recibio-fondo-partidario-147-millones>> [zugegriffen 15 Februar 2020].

Rittel, Horst W.J., und Melvin M. Webber, „Dilemmas in a general theory of planning“, *Policy Sciences*, 4 (1973), 155–69 <<https://doi.org/10.1007/BF01405730>>.

Rudolphi, Hans-Joachim, Spenden an politische Parteien als Bestechungsstraftaten, *NJW* 1982, 1417.

Sacco, Rodolfo, und Piercarlo Rossi, *Einführung in die Rechtsvergleichung*, hg. von Piercarlo Rossi, Jacob Joussen, Alexandra Seifert, Jurist, Hochschullehrer, Dr Prof., u. a., 3. erweite (Baden-Baden: Baden-Baden : Nomos, 2017).

Salinger, Frank, und Stefan Sinner, „Korruption und Betrug durch Parteispenden“, *NJW*, 2005, 1073–78.

Sanders, Bernie, „I said it in 1992 and not much seems to have changed. By and large, the Congress is owned by big money interests and the largest corporations in America.“, *Twitter*, 2020, S. @SenSanders <<https://twitter.com/i/status/1221478852511305735>> [zugegriffen 26 Januar 2020].

Sartori, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos*, 2. Aufl. (Madrid: Alianza Editorial, 2003).

Schütte, Volker, „Bürgernahe Parteienfinanzierung“ (Baden-Baden : Nomos-Verl.-Ges., 1993).

Seawright, Jason, „Roots in Society: Attachment between Citizens and Party in Latin America“, in *Party Systems in Latin America*, hg. von Scott Mainwaring (Cambridge: Cambridge University Press, 2018), S. 380–407 <<https://doi.org/10.1017/9781316798553>>.

- Starck, Christian, „Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht“, *JuristenZeitung*, 52 (1997), 1021–30
<<http://www.jstor.org/stable/20824172>>.
- Statistisches Bundesamt, „Destatis - Inhalt“, 2020
<https://www.destatis.de/DE/Home/_inhalt.html> [zugegriffen 5 Februar 2020].
- Stokes, S. C., „Political Parties and Democracy“, *Annual Review of Political Science*, 2 (1999), 243–67
<<https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.243>>.
- Stüwe, Klaus, und Stefan Rinke, *Die politischen Systeme in Nord- und Lateinamerika* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008).
- Sultan, Niv M., „Election 2016: Trump’s free media helped keep cost down“, *Center for Responsive Politics*, 2017, S. News & Analysis
<<https://www.opensecrets.org/news/2017/04/election-2016-trump-fewer-donors-provided-more-of-the-cash/>> [zugegriffen 1 März 2020].
- Tangermann, Klaus–Dieter, „CSU–Stiftung unterliegt gegen die taz - taz.de“ (Berlin, 20 Juni 1987), S. 4 <<https://taz.de/!1864482/>> [zugegriffen 22 Februar 2020].
- The Observatory of Economic Complexity, „Ecuador (ECU) Exports, Imports, and Trade Partners“, *The Observatory of Economic Complexity*
<<https://oec.world/en/profile/country/ecu/>> [zugegriffen 5 Januar 2020].
- , „Germany (DEU) Exports, Imports, and Trade Partners“, *The Observatory of Economic Complexity*
<<https://oec.world/en/profile/country/deu/>> [zugegriffen 5 Januar 2020].
- Tschentscher, Axel, „Dialektische Rechtsvergleichung: Zur Methode der Komparistik im öffentlichen Recht“,

JuristenZeitung, 17 (2007), 807–17.

El Universo, „Sistema Contable del Financiamiento a la Política elecciones presidenciales y legislativas del 2021 reformas al Código de la Democracia“, *El Universo*, 2020, S. Política <<https://www.eluniverso.com/noticias/2020/02/25/nota/7754745/sistema-contable-financiamiento-politica-elecciones-presidenciales>> [zugegriffen 28 Februar 2020].

Varian, Hal R., Joseph Farrell, und Carl Shapiro, *The Economics of Information Technology: An Introduction*, Raffaele Mattioli Lectures (New York: Cambridge University Press, 2004)

Volkman, Uwe, „Parteispenden als Verfassungsproblem“, *JuristenZeitung*, 55 (2000), 539–45 <<http://www.jstor.org/stable/20825418>>.

Wegener, Bernhard W., „Verfassung in ausgewählten Teilrechtsordnungen: Konstitutionalisierung und Gegenbewegungen – Sicherheitsrecht“, in *Verfassung als Ordnungskonzept Referate und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Speyer vom 7. bis zum 10. Oktober 2015*, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Berlin und Boston: De Gruyter, 2016), S. 293–331 <<https://doi.org/10.1515/dvbl-2015-1704>>.

Wiesendahl, Elmar, *Mitgliederparteien am Ende?: Eine Kritik der Niedergangsdiskussion* (Wiesbaden: Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006) <https://doi.org/10.1007/978-3-531-90135-0_2>.

Zimmermann, Stephan, „Die großen Spendenskandale der Bundesrepublik“, *Mitteldeutsche Rundfunk*, 2018, S. Politik <<https://www.mdr.de/nachrichten/politik/inland/parteispenden-skandale-chronik-100.html>> [zugegriffen 28 Dezember 2019].

Zweigert, Konrad, und Hein Kötz, *Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts*, hg. von

Hein Kötz, Jurist, Schneidemühl, Max-Planck-Institut für
Ausländisches und Internationales Privatrecht, Universität
Konstanz, Bucerius Law School, u. a., 3., neubea (Tübingen:
Tübingen : Mohr, 1996).

Parteifinanzierung: eine rechtsvergleichende Untersuchung über die Regulierung von privaten Spenden im deutschen und ecuadorianischen Recht

„Listen, I was around when they set up Multivac. It would end partisan politics, they said. No more voter's money wasted on campaigns. No more grinning nobodies high-pressured and advertising-campaigned into Congress or the White House. So, what happens? More campaigning than ever, only now they do it blind".¹

A. Einleitung

Im Jahre 1955 veröffentlichte Isaac Asimov eine Science-Fiction Geschichte über die automatisierte Demokratie der Zukunft namens *Franchise* (dt. *Wahltag im Jahr 2008*), die sich mit der Digitalisierung des Wahlsystems durch den Megacomputer *Multivac* befasst. Dieser hat bereits alle relevanten Informationen über die Bevölkerung gesammelt und kann damit alle wichtigen Varianten anhand künstlicher Intelligenz selbst ausrechnen, um das Verhalten der gesamten Wählerschaft zu erklären. Das Einzige, was Multivac für den Erhalt eines Wahlergebnisses benötigt, ist die Befragung eines ausgesonderten Bürgers aus einem bedeutenden Wahlkreis. Auf diese Weise schließt er den *Menschfaktor* mit ein, ohne ihn je nach den Kandidaten zu fragen. Dieser Wähler wird allerdings ebenfalls je nach Repräsentativität von der Maschine bestimmt und bis zu drei Tagen vor der Wahl geheim gehalten. Nach Bekanntgabe erfolgt eine vollständige Isolation, damit jegliche (il)legitime Einflussnahme verhindert ist und er nicht kontaminiert werden kann.

Am Wahltag stellt Multivac bestimmte Fragen zu alltäglichen Themen, die auf die Einstellungen, Sorgen und Interessen des Bürgers eingehen. Gemäß den Antworten können die Ergebnisse

¹ Isaac Asimov, „Franchise“, *Worlds of Science Fiction* (New York, 1955), S. 2-15 (S. 5).

kalkuliert und damit eine perfekt computerisierte, kostengünstige Demokratie gewährleistet werden. Am Ende der Erzählung wird dennoch erklärt, dass der *normale Bürger* selbst in diesem Fall Probleme bei der Entscheidung hat. Zudem wird ihm in keiner Weise klar, wie die letzte Entscheidung anhand seiner Antworten getroffen wurde, da die Ergebnisse auch für ihn bis zu einem gewissen Punkt geheim geblieben sind. Trotzdem fühlt er sich aufgrund der offiziellen Verantwortung stolz und zeigt Vertrauen in die Zuverlässigkeit des technologischen Verfahrens, selbst wenn dieses vielleicht gar nicht existiert.

I. Problemstellung

Analog zu der beschriebenen Erzählung sind in den heutigen Demokratien noch viele Aspekte für den Bürger² fremd oder zu kompliziert. Für das Volk bzw. die Wählerschaft bestehen Träume von einem gerechten Wahlkampf, in dem die Wähler möglichst frei bestimmen und in einem eher spontanen Prozess Entscheidung treffen können. Dabei soll in einer Anlehnung an andere Beschlüsse eine gewisse Würde der Selbstbestimmung enthalten sein, indem keine illegitimen Beeinflussungen erfolgen.

Trotz des Versprechens einer erklärenden Zukunft mit vielen Information sind immer noch viele Bereiche schwer nachzuvollziehen. So ist die als schlechteste aller Möglichkeiten – abgesehen von den Anderen –³, auch bis zu einem gewissen Punkt rätselhaft und ebenso wie in der oben beschriebenen Geschichte-, ist die Bevölkerung letzten Endes auf das Vertrauen (Dogma?)⁴ angewiesen.

² Die Verwendung der männlichen Ausdruckweise ist im Folgenden lediglich als Kurzform für beide Geschlechter zu verstehen.

³ Hierbei handelt sich um eine Idee, die zwar oft Winston Churchill zugeschrieben wird, insb. in einem Interview mit der Zeitung EUROPE (11.11.1947), entstünde allerdings nicht von ihm selbst stammt. Vgl. Richard M. Langworth, *Churchill by Himself* (New York: PublicAffairs, 2008), S. VII, 573.

⁴ Hans-Otto Mühleisen, „Vom notwendigen Vertrauen in die Politik und vom alltäglichen Misstrauen in der Politik“, in *Politik in Nordamerika und Europa*:

Es wird davon ausgegangen, dass die Verbindung von Geld und Politik etwas *Schmutziges* beinhaltet. Allerdings zeigt die Religionsgeschichte in diesem Kontext, dass man gegenüber Geld an sich eine bestimmte philosophische Einstellung benötigt, um dieses nicht schlechthin misstrauisch vom Gemeinwesen auszuschließen.⁵ Hierbei sollte auch keine naive Vorstellung von Politik verfolgt werden, indem man denkt, dass sich diese nur auf Basis von freiwilliger Arbeit und Lebenslust gestalten lässt. Politik und Demokratie sind Institutionen, die einen Geldaufwand voraussetzen. Somit stellt sich das Problem nicht der Aspekt dar, ob überhaupt Geld in Frage kommt, sondern unter welchen Bedingungen dies in die Börse einfließen darf. Dafür soll in der vorliegenden Arbeit verglichen werden, wie zwei verschiedene Rechtssysteme mit dieser Fragestellung umgehen.

Durch viele Bürger wird in diesem Zusammenhang auch gefordert, dass der ganze „*Lärm, Scheinhelligkeit und Geldverschwendung*“ der Politik einen Schluss findet. Diese Vorstellung ist zwar im Allgemeinen nachvollziehbar, allerdings muss auch die Demokratie Imperfektionen in Kauf nehmen und wie jedes gesellschaftliche Verfahren zwingend Kosten für die Gemeinschaft beanspruchen, die Zeit, Geduld oder in vielen Fällen Geld beinhalten. Die Alternativen zur Demokratie sind im Laufe der letzten Jahrhunderte häufig getestet worden. Dennoch entscheiden sich die Nationen überwiegend für diese Regierungsform, um ein möglichst friedliches Leben führen zu können.

Einen der wichtigsten Stützpfeiler eines demokratischen politischen Systems bildet das Grundvertrauen in die Rechtmäßigkeit der Entscheidung und der Respekt vor der Entscheidung der Mehrheit.

Analysen, Theorien und literarische Rezeption, hg. von Jan Grasnick und Katja Walter (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2012), S. 219-242 (S. 228 f) <https://doi.org/10.1007/978-3-531-19498-1_13>.

⁵ Jacques Le Goff, *Your Money or Your Life: Economy and Religion in the Middle Ages* (New York: Zone Books, 1990), S. 9ff. Der Autor thematisiert wie für etwa sieben Jahrhunderte im Abendland der exzessive Umgang mit Geld mit Misstrauen bzw. mit Abscheu durch die Katholiken betrachtet wurde.

Zu Förderung des Vertrauens wurde untersucht, dass „unparteiisch-unabhängige, universalistische und machtteilende Institutionen als kontextuelle Rahmenbedingungen individueller Handlungen und Einstellungen ein glaubwürdiges Umfeld“ darstelle, in dem, zwischenmenschliches Vertrauen wachsen kann.⁶ Allerdings ergeben sich zusätzliche Schwierigkeiten, wenn eine Einflussnahme jeder politischen Handlung erwünscht ist. Zusätzlich sind auch im Rahmen einer rechtskonformen Gesellschaft weitere Gefahren zu berücksichtigen, da sich die Bedingungen ständig ändern, und sich das Gesetz anpassen muss.

Durch die Bevölkerung eines Landes wird zudem oft die Meinung vertreten, dass die Demokratie zu teuer ist. Dazu sind trotz der prinzipiell gleichen Ausgangslage viele Variante in den jeweiligen demokratischen Gesellschaften entstanden. So bleiben einige Demokratien vollständig privat, während andere mehr zu einer öffentlichen Finanzierung neigen. Auf beiden Seiten der Waage entstehen hierbei Probleme. Es wird nicht nur die Qualität der Verbindung mit der Gesellschaft infrage gestellt, sondern auch das Verhalten der Amtsträger nach der Wahl, je nach vorherigem oder gegenwärtigem Geldgeber. Ein Land mit ausschließlicher Privatfinanzierung stellen die USA. Hier ist insbesondere bekannt, wie sich die Kandidaten bereits vor dem eigentlichen Wahlkampf bundesweit und jahrelang um Spenden bemühen. Dagegen gehört z. B. der Kongress kritischen Stimmen zufolge, überwiegend den großen Geldinteressen und größten Unternehmen in Amerika, die den Präsident kontrollieren und wichtige soziale Reformen

⁶ Markus Freitag und Marc Bühlmann, „Politische Institutionen und die Entwicklung generalisierten Vertrauens. Ein internationaler Vergleich“, *Politische Vierteljahresschrift*, 46.4 (2005), 575-601 (S. 595) <<https://doi.org/https://doi.org/10.1007/s11615-005-0303-0>>.

verhindern würden;⁷ ein Model einer transparenten „checkbook democracy“.⁸

Man könnte die Parteifinanzierung dabei in Anlehnung an die amerikanischen Sozialwissenschaften ein *wicked problem*⁹ nennen, also ein höllisches Problem, das aufgrund unvollständiger, widersprüchlicher und sich ändernder, oft schwer erkennbarer Anforderungen, unmöglich zu beheben ist. Zudem mangelt es aufgrund seiner Komplexität und sich entwickelnden Natur einerseits an klaren, wahren oder falschen Lösungen und erlaubt andererseits eine Vielzahl von Perspektiven, da es nicht behoben werden kann und seine Herangehensweise nur besser oder schlechter sein kann. Gemäß dieser Theorie können diese Probleme als Symptom eines anderen Problems angesehen werden (z. B. wirtschaftliche Struktur, Klassenspaltung, mangelnde Bildung des durchschnittlichen Wählers usw.). In diesem Fall kann das Vorhandensein dieser Erklärungsdiskrepanz in Bezug auf ein *höllisches Problem* auf zahlreiche Arten erklärt werden, und die Wahl der Erklärung bestimmt, wie das Problem gelöst wird.

Diese Arbeit beschäftigt sich mit dem Problem des privaten Parteifinanzierungsrechts im Rahmen der Demokratie, insbesondere hinsichtlich der Vereinbarkeit und den Grenzen bezüglich privater (Groß)spenden. Dies erfolgt am Beispiel des Istzustands der Regulierung in Deutschland und Ecuador unter besonderer Berücksichtigung ihrer jeweiligen *leges specialis* (PartG und LOE). Die Fragestellung der Arbeit lautet: Wie verhindern diese

⁷ Bernie Sanders, „I said it in 1992 and not much seems to have changed. By and large, the Congress is owned by big money interests and the largest corporations in America.“, *Twitter*, 2020, S. @SenSanders <<https://twitter.com/i/status/1221478852511305735>> [zugegriffen 26 Januar 2020]. Nach Sanders habe die Regierung der USA kein Gesundheitssystem aufgebaut, weil die großen Konzerne den Wahlkampf nicht nur finanzieren, sondern später auch die Präsidenten kontrollieren.

⁸ Jonathan Hopkin, „The problem with party finance: Theoretical perspectives on the funding of party politics“, *Party Politics*, 10.6 (2004), 627-651 (S. 633) <<https://doi.org/10.1177/1354068804046911>>.

⁹ Horst W.J. Rittel und Melvin M. Webber, „Dilemmas in a general theory of planning“, *Policy Sciences*, 4.2 (1973), 155-169 (S. 161-167) <<https://doi.org/10.1007/BF01405730>>.

Rechtsordnungen, dass sich eine (undemokratische) Wirtschaftsmacht illegitim als politische Macht etabliert und wenn ja, mit welchem Schwerpunkt und warum? Ziel der Arbeit ist es, eine Grundlage für den Dialog zwischen beiden Rechtssystemen zur Verfügung zu stellen. Dafür wird auf ein höheres Verständnis der rechtlichen Regeln und Ordnungsmuster abgezielt, die diese bestimmten Gesellschaften antreiben.

II. Terminologische und inhaltliche Abgrenzungen

Von den Sachverhalten eines Parteienfinanzierungsregimes¹⁰ werden innerhalb der legitimen Einkommensarten der Parteien nur die privaten Spenden eingegrenzt. Bei diesem handelt es um freiwillige, legale Ausgaben nicht öffentlicher Hand, die aber auch keine Mitgliederbeiträge darstellen. Eingeschlossen wird allerdings das Ausmaß, in dem Parteien über diese private Einnahmen Rechenschaft ablegen müssen und die Folgen einer nicht rechtmäßigen Erfüllung dieser Pflichten.

Infolgedessen wird im Laufe der vorliegenden Untersuchung von anderen Phänomenen wie Lobbyismus¹¹, *Sponsoring*¹², günstigen Kreditverträgen oder sonstigen andere Nebentätigkeiten der Politik¹³ Abstand genommen. Zwar können deren Wahrhaftigkeit und Potential als Umwege von Spenden nicht geleugnet werden, aber die entsprechende Regulierung betrifft andere Rechtsverhältnisse. So gelten diese als Quellen von monetisierbaren Einflussnahmen, die

¹⁰ Casas-Zamora in Michael Koß, *Staatliche Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb Die Entwicklung der Finanzierungsregimes in Deutschland, Schweden, Großbritannien und Frankreich, Staatliche Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb Die Entwicklung der Finanzierungsregimes in Deutschland, Schweden, Großbritannien und Frankreich* (Wiesbaden: VS Research, 2008), S. 30.

¹¹ Siehe Oliver Piechaczek, „Lobbyismus im Deutschen Bundestag: Lobbytätigkeiten von Bundestagsabgeordneten (Built-in-Lobbyismus) im Lichte des Verfassungs- und des Abgeordnetenrechts / Oliver Piechaczek“ (Tübingen: Mohr Siebeck, 2014).

¹² Siehe Martin Morlok u. a., *Sponsoring - ein Königsweg der Parteienfinanzierung?*, 1. Aufl. (Baden-Baden: Baden-Baden: Nomos, 2006).

¹³ Siehe Stephan Malessa, *Beruf - Politik - Transparenz: Nebentätigkeiten-Regeln für Bundestagsabgeordnete im internationalen Vergleich* (Wiesbaden: Springer VS, 2012) <<https://doi.org/10.1007/978-3-531-19741-8>>.

jedoch aufgrund des Umfangs dieser Arbeit nicht berücksichtigt werden und sich nicht anhand von qualitativen Methoden genügend erklären lassen. Im weiteren Sinne ist aber zu antizipieren, dass alle für die obengenannten Tätigkeiten in die Politik einfließenden Einnahmen, als Spenden verstanden und so registriert werden sollten, soweit sie den geläufigen Markt- oder Verkehrswert der Gegenleistung überschreiten, damit sie nicht materiell als verdeckte Parteispende zu handeln werden können.¹⁴ Sie müssen also in einem angemessenen Verhältnis zueinanderstehen, wobei ein *iustum pretius* als die Missbrauchsgrenze gilt.¹⁵ Zusätzlich sollte die Parteifinanzierung von der allgemeinen Politikfinanzierung unterschieden werden.¹⁶ Darüber hinaus muss auch die Vertiefung der strafrechtlichen Dimension aller illegalen Einnahmen der Parteien ausgeklammert werden, die oft auch unter dem Begriff von Korruption subsumiert wird. Hierzu erfolgt nur eine grobe Beschreibung der eingeräumten Folgen am Ende des zweiten Abschnitts, da die vorliegende Arbeit im Rahmen des verfassungs- und öffentlichen Rechts forscht und diese Konstellationen innerhalb des Strafrechts geeigneter untersuchen lassen.¹⁷

III. Aufbau und Methode der Arbeit: Gang der Untersuchung

Wie bereits beschrieben wurde, befasst sich diese Arbeit mit der Frage nach den Grenzen der privaten Parteifinanzierung durch Spenden anhand einer Analyse ihrer Regulierung und Funktion jeweils im deutschen und ecuadorianischen Rechtssystem. Die vorliegende Analyse wird dabei durch eine theoretische, qualitative und rechtsvergleichende Methode durchgeführt.

¹⁴ Brouwer in Christoph E. Hauschka, Klaus Moosmayer, und Thomas Lösler, *Corporate Compliance*, 3. Aufl. (München: C.H. Beck, 2016). § 59 Rn. 114.

¹⁵ Morlok u. a., S. 20.

¹⁶ Koß, *Staatl. Parteienfinanzierung und Polit. Wettbewerb Die Entwicklung der Finanz. Deutschland, Schweden, Großbritannien und Frankreich*, S. 31.

¹⁷ Dafür siehe z. B. Rudolphi: Spenden an politische Parteien als Bestechungsstraftaten, NJW 1982, 1417.

Der Hauptteil dieser Arbeit kann in zwei wesentliche Abschnitte gegliedert werden. Davon verbleibt der erste Teil anhand der Fachliteratur in der (staats)theoretischen und verfassungsrechtlichen Ebene, um die Grundlage und das Spannungsfeld in Bezug auf Gemeinsamkeiten der untersuchten Länder zu erörtern, da sich beide als moderne westliche Demokratien verstehen und nach der Beibehaltung gemeinsamer Grundlagen streben. Danach wird im zweiten Teil die engere Analyse mit einer gesonderten Darstellung der Gesetzgebung in beiden Ländern dargelegt, um die Einzelheiten zu erläutern. Dafür soll die grafische Idee eines Vergleichsgitters mit einer syntagmatischen Achse als Unterstützung dienen, in der die Dimensionen der zu vergleichenden Objekte enthalten sind sowie einer paradigmatischen Achse, in der die Variationen der syntagmatischen Dimensionen erscheinen.¹⁸

Keine Theorie ist so umfangreich, dass alle Bedenken beantwortet werden, die sich aus ihrer Anwendung als Werkzeug zum Verständnis der Realität ergeben. Dennoch basiert die rechtsvergleichende Methode in dieser Arbeit nicht nur auf einer funktionellen Herangehensweise durch die Beschreibung, welches Rechtsproblem geregelt wird.¹⁹ Stattdessen soll ebenso berücksichtigt werden, dass für die Bewertung der tatsächlichen Funktionsweise des Gesetzes innerhalb einer Kultur auch die zugrunde liegende (Rechts)Kultur betrachtet werden muss, die das Gesetz antreibt und beeinflusst.²⁰ Dieser Prozess umfasst von daher gleichwohl eine analytische und integrative Phase, wobei der ecuadorianische Kontext zum Ausdruck gebracht werden soll. Hierbei werden Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen den

¹⁸ Carlos De Almeida und Jorge Carvalho, *Introdução ao Direito Comparado* (Coimbra: Almedina, 2017), S. 26-36.

¹⁹ Konrad Zweigert und Hein Kötz, *Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts*, hg. von Hein Kötz u. a., 3., neubea (Tübingen: Tübingen: Mohr, 1996), S. 33 f. Gemäß dieser Auffassung, könne man nur das Recht vergleichen, das die gleiche Funktion erfülle.

²⁰ Edward J Eberle, „The Method and Role of Comparative Law“, *Washington University Global Studies Law Review*, 8.3 (2009), 451-486 (S. 457 ff).

Systemen identifiziert und es wird versucht, Ursachen zu finden.²¹ Am Ende der Arbeit erfolgt eine kritische Würdigung der erzielten Ergebnisse.

Die Auswahl der Länder fand im Rahmen des Masterstudienganges *Deutsches und Europäisches Recht und Rechtspraxis* statt und ist auch mit den Kenntnissen und der Staatszugehörigkeit des Verfassers begründet. Dabei steht die Hoffnung im Vordergrund, einen Beitrag zum Dialog zwischen diesen zwei Ländern zu leisten, die eine lange Geschichte der Zusammenarbeit aufweisen. Zudem haben die Regulierungen in beiden Ländern das in der vorliegenden Arbeit aufgegriffene Problem erkannt und versuchen, dieses jeweils auf unterschiedliche Weise zu lösen, da auch die Einzelheiten ihrer jeweiligen Gesellschaften miteinbezogen werden müssen. Hervorzuheben sind hinsichtlich dieser Thematik z. B. die zunehmenden Schwierigkeiten in der Beziehung zwischen den Ländern gegen Ende der achtziger Jahre, als man entdeckte, dass die Hans Seidel Stiftung sowie die Konrad Adenauer Stiftung als deutsche parteinahe Organisationen eine indirekte Parteifinanzierung in Ecuador trieben. So hatten diese mit einem Kooperationsvertrag bestimmte christliche Kandidaten gefördert, was sowohl nach deutschem, als auch nach ecuadorianischem Recht eine verbotene Handlung darstellt. Dies führte zur Schließung beider Organisationen durch die damalige Regierung.²² Dazu ist auch nennenswert, dass seit Beginn der Vorbereitungen dieser Arbeit in Ecuador eine Reform zur Wahlfinanzierung im Februar 2020 beschlossen wurde, die sich insbesondere mit dem genannten Problem beschäftigt und durch eine immer wandelnde Aktualität

²¹ Eberle, S. 452.

²² Klaus-Dieter Tangermann, „CSU-Stiftung unterliegt gegen die taz - taz.de“ (Berlin, 20 Juni 1987), S. 4 <<https://taz.de/!1864482/>> [zugegriffen 22 Februar 2020].

gekennzeichnet ist. Insgesamt sollte das Ziel jeder Regulierung die Legalität der Finanzierung sein²³.

²³ Michael Koß, „Die beste aller schlechten Lösungen. Plädoyer für eine Ausweitung der staatlichen Parteienfinanzierung“, *Der Staat*, 57.3 (2018), 387-406 (S. 404) <<https://doi.org/10.3790/staa.57.3.387>>.

B. Die Parteien und ihre private Finanzierung: Spannungsfeld zwischen demokratischer Egalität und ungleich verteilter ökonomischer Macht

I. Theoretischer und verfassungsrechtlicher Rahmen

1. Wahlsystem und Funktion der Parteien

a) Egalität als Voraussetzung für ein demokratisches (Wahl)system

Eine Priorität des modernen Staates sollte in der Steigerung des Wohlstandes der Bevölkerung und in der Erzielung von mehr Gleichheit der Lebenschancen bestehen.²⁴ Hierbei können die Begriffe Egalitarismus, Zivilität sowie ein Gefühl der Freiheit und ein gemeinsamer Zweck hervorgehoben werden.²⁵ Allerdings ist eine handlungsfähige bzw. existierende Demokratie ohne Parteien schwer vorstellbar,²⁶ da deren gegenseitige Entwicklungen immer verbunden zu sein scheint. Obwohl seit jeher Ansichten wie z. B. die des US-Verfassungsvaters James Madison (1750-1856) im *The Federalist No. 10* bestehen, der diese bloß als notwendiges Übel betrachtet²⁷, wird auf der anderen Seite ebenso die Meinung vertreten, dass diese die wichtigsten Akteure überhaupt sind. Demnach stellen die Parteien eine endemische Art dar, die die Stabilität von politischen Entscheidungen gewährleisten soll.²⁸

Obwohl Interessenverbände und Parteilichkeit inhärent zu jedem menschlichen Gemeinwesen sind, sollte man Parteien im heutigen

²⁴ Paul Kevenhörster, *Politikwissenschaft Band 2: Ergebnisse und Wirkungen der Politik*, 2. Aufl. (Wiesbaden: Springer VS, 2015), S. 84.

²⁵ Steven Levitsky und Daniel Ziblatt, *How Democracies Die* (Crown, 2018), S. 231.

²⁶ Giovanni Sartori, *Partidos y Sistemas de Partidos*, 2. Aufl. (Madrid: Alianza Editorial, 2003), S. 11.

²⁷ Alexander Hamilton et al., *The Federalist Papers*, hg. von Lawrence Goldman, *The Federalist Papers* (Oxford and New York: Oxford University Press, 2008), S. 48-55. Jefferson habe mit seiner republikanischen Partei gewollt, die Parteilichkeit im Lande beenden. Sartori, S. 32.

²⁸ S. C. Stokes, „Political Parties and Democracy“, *Annual Review of Political Science*, 2.1 (1999), S. 243-267 (S. 244-255) <<https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.243>>.

Sinn in Anlehnung an die Theoretiker des XVIII und XIX Jahrhunderts als Entwicklung der liberalen Staaten der Modernität betrachten.²⁹ Die heutige Form sowie das Verständnis der Parteien und des Wahlsystems gehen jedoch auch einen Ursprung zurück, der aus soziologischer oder aus institutioneller Sicht erklärt werden kann.³⁰ Nach dem ersten Ansatz sind Parteien aus den davor bestehenden Sozialschichten entstanden. Hierbei handelt es sich um eine verbreitete theoretische Erklärung, nach der die Parteien historisch bedingt sind. Aus diesem Grund habe jedes politische System ein eigenes *Cleavage*-System in Form von Trennlinien, die die Gesellschaft in mehr oder weniger differenzierte Segmente aufteilen und vor allem aufgrund von Kontrasten wie Klassen, Staat-Kirche, Land-Industrie oder Zentrum-Peripherie ihr eigenes Wertesystem und ihre eigenen Organisationsstrukturen entwickeln.³¹

Die zweite Erklärung (sog. Institutionalismus) setzt für ein besseres Verständnis von Anzahl und Art der Parteitypen bei der Wahlstruktur und den Wahrscheinlichkeiten an, mit der sich die Stimmen verteilen.³² So wird nach diesem Ansatz behauptet, dass etwa die ursprüngliche Wahl zwischen mehrheitlichen und proportionalen Systemen in europäischen Ländern eine Strategie darstellte, als die Arbeitnehmer entrechtet wurden und sozialistische Parteien auftraten. Auf diese Weise sollten die damit bestehenden liberalen Wähler und Parteien ihre Kontrolle über die gesetzgebenden Sitze behalten können.³³

²⁹ Stokes, S. 245; Sartori, S. 17-33; Maurice Duverger, *Los Partidos Políticos* (México DF: Fondo de Cultura Económica, 1957), S. 15–29; Ulrich von Alemann et al., *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Handbuch Parteienforschung*, 5. Aufl. (Wiesbaden: Springer VS, 2018), S. 13f.

³⁰ Stokes, S. 246ff.

³¹ Seymour Martin Lipset und Stein Rokkan, *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*, International yearbook of political behavior research (New York: Free Press, 1967), S. 1f.; Stokes, S. 246.

³² Stokes, S. 247f.

³³ Carles Boix, „Setting the Rules of the Game : The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies“, *The American Political Science Review*, 93.3 (1999), 609-624 (S. 621 f) <<https://www.jstor.org/stable/2585577>>.

Parteien definieren die Art eines politischen Systems und obwohl sich viele Länder als Demokratien verstehen, sind die Unterschiede so groß, dass viele andere Wahlsysteme als verwirrend, *öde* bzw. *unmöglich* betrachten können. Zudem können sich diese durchgehend immer wieder ändern, ohne in jeder Hinsicht akzeptabel zu sein.³⁴ Um eine Definition für diese Arbeit zu übernehmen, werden Parteien im Folgenden als dauerhafte und freiwillige Organisationen beschrieben, die Wählern und Mitgliedern eine politische Partizipation anbieten. Diese Partizipation wird in einen politischen Einfluss transformiert und trägt zur politischen Integration, Sozialisation und Selbstregulation bei, um damit die gesamte Legitimation des politischen Systems zu fördern.³⁵ Parteien sind also da, um die Politik zu artikulieren, kommunizieren und ihre Forderungen ausführen.³⁶

In Bezug auf den rechtlichen Status sind die Parteien in Deutschland erst seit der Nachkriegszeit als Sondervereine legalisiert, so dass der Rang verfassungsrechtlicher Institutionen in einem Parteienstaat determiniert und (Art. 21 Abs 1 GG)³⁷ dessen Begriff der Gesetzgebung überlassen wird (Art. 21 Abs 3 GG). Allerdings beruhen diese privatrechtlichen Personenvereinigungen auf einer inneren demokratischen Ordnung (Art. 21 Abs. 1 S. 4)³⁸ und sind frei in ihrer Gründung (Art. 21 Abs. 1. S.2 GG). Ihre Freiheit und Grundrechte müssen gesichert werden, wobei die Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Aufgaben einen besonderen Schutz erfordert.³⁹ Die ec. Verfassung etabliert ihrerseits die politischen Parteien als nichtstaatliche öffentliche Organisationen, die philosophische, politische, ideologische, integrative und nichtdiskriminierende Konzepte unterstützen (Art. 108 Abs. 1 LOE).

³⁴ Robert Alan Dahl, *On Democracy*, Nota Bene series (New Haven & London: Yale University Press, 2000), S. 130f..

³⁵ von Alemann, Erbentraut, und Walther, S. 4.

³⁶ Sartori, S. 51-57.

³⁷ Silberkuhl in Hömig, Grundgesetz, Art. 21 Rn. 2 und 3; BVerfGE 73, 85.

³⁸ BVerfGE 85, 287.

³⁹ BVerfGE 84, 299.

b) *Parteien und ihre Funktion*

Obwohl die Funktionen je nach Handlungsebene variieren können, ist eine Zusammenfassung von drei Kernfunktionen der Parteien möglich⁴⁰: a) Interessenvermittlung, b) Betrieb des Politischen Systems, und c) Durchsetzung des eigenen Personals. Die Parteien sind als Instrumente und funktionelle Organe für kollektive Vorteile zu bezeichnen; im Gegensatz zu Faktionen, die nur persönliche Konflikte bzw. einen kleinen Kampf um Vorteile führen.⁴¹

Selbst bei entsprechenden Wünschen innerhalb einer Partei schützen die Prozesse, die diese Impulse durchlaufen, die Allgemeinheit. Eine Partei gilt nach diesem Gesichtspunkt als Teil (eng. *part*)⁴² eines pluralen Ganzen und ist mit diesem eng verbunden. Parteien können zudem als Ausdruckskanäle entlang des gesamten Demokratisierungsprozesses wahrgenommen werden. Darüber hinaus stellt eine wichtige und spezielle Aufgabe der Parteien die Vermittlung von Anforderungen dar, die durch ihren eigenen organisatorischen Druck gestützt werden: Diese werden als ihr *eigenes Gewicht im demokratischen Spiel* bezeichnet.⁴³ Nach Levitsky und Ziblatt sind Demokratien zudem *lebendige Wesen*, die meistens durch interne Ursachen auch sterben können. Um dies zu verhindern, sollen hauptsächlich die ernstzunehmenden Parteien als *Torhüter* aktiviert werden und Regulierungen und Maßnahmen erhalten, damit das Gleichgewicht und die positive ständige Wandlung ermöglicht bleiben.⁴⁴ Daher werden diese auch als „notwendiger Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung (§ 1 Abs. 1 S. 1 PartG)“ erklärt. Aus diesem Zusammenhang entstehen die beiden Hauptfunktionen, die im Folgenden erläutert werden.

⁴⁰ Martin Morlok und Heike Merten, *Parteienrecht*, hg. von Heike Merten u. a. (Tübingen: Tübingen : Mohr Siebeck, 2018), S. 11ff.

⁴¹ Hamilton, Madison, und Jay, S. 49-52.

⁴² Lipset und Rokkan, S. 3.

⁴³ Sartori, S. 51ff.

⁴⁴ Levitsky und Ziblatt, S. 4ff..

aa) Rolle in der Mitwirkung der politischen Willensbildung

Die freiheitliche demokratische Grundordnung ist nach Art. 21 II GG in einem Rechtsstaat verankert, dessen Grundlage „die Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit“⁴⁵ und die Prinzipien wie Volkssouveränität, Mehrparteienprinzip und deren Chancengleichheit sowie die Bildung einer Opposition einschließen muss.⁴⁶

Demokratie geschieht und bildet sich nicht nur am Tag des Wahlganges, sondern auch ständig im Alltag der Gesellschaft. Die pol. Willensbildung ist auf der Freiheitlichkeit einer demokratischen Verfassungsordnung gegründet, weshalb auch ein Wettbewerb von Ideen und Meinungen störungsfrei stattfinden soll.⁴⁷ So gilt dieser als unentbehrliches Element eines demokratischen Gemeinwesens⁴⁸ und wird auch als eine Dialektik der Konfliktintegration beschrieben.⁴⁹

Nach anderen Auffassungen bildet im Gegensatz zum Konflikt eher der Dissens die Grundlage einer Demokratie.⁵⁰ Insgesamt wird das Recht der Willensbildung seinerseits durch das Recht eines jeden Einzelnen konstituiert, sich allein oder gemeinsam mit Anderen an diesem öffentlichen Wettbewerb zu beteiligen, und so mit anderen Grundrechten wie Meinungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit gekoppelt (Art. 5 Abs. 1, 8 und 9 Abs. 1 GG).⁵¹ Parteien sollen in diesem Kontext die Kommunikation von unten nach oben sowie von oben nach unten ermöglichen und somit die eigene Politik plausibel erklären.⁵²

⁴⁵ BVerfGE 2, 1 (12f.).

⁴⁶ BVerfGE 2, 1.

⁴⁷ Klein in Maunz/Dürig GG Art. 21 Rn. 485.

⁴⁸ BVerfGE 69, 315.

⁴⁹ Lipset und Rokkan, S. 5.

⁵⁰ Sartori, S. 37.

⁵¹ Klein in Maunz/Dürig GG Art. 21 Rn. 485.

⁵² Morlok und Merten, S. 5.

Die öffentliche Meinung und politische Willensbildung des Volkes sind nicht identisch mit der staatlichen Willensbildung, d. h. mit der Äußerung der Meinung oder des Willens eines jeglichen Staatsorgans in amtlicher Form (das Parlament mit eingeschlossen).⁵³ Parteien machen ein verfassungsrechtlich notwendiges Instrument der ständigen Willensbildung des Volkes aus, weshalb ihnen auch Art. 21 Abs.1 GG einen besonderen Status einräumt.⁵⁴ So werden diese hervorgehoben, wobei von einer *Mitwirkung* die Rede ist, weshalb diese nur eine privilegierte Stellung anstelle eines Monopols sein kann. Man geht allerdings davon aus, dass in der modernen Massendemokratie und vor allem in einer parlamentarischen Regierungsform wie De. die Parteien für diese Funktion unverzichtbar⁵⁵ sind und als „notwendiger Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung (§ 1 Abs. 1 S. 1 PartG)“ fungieren.

Den Parteien kommt eine wichtige expressive Funktion zu, indem sie die z. T. unübersichtliche Vielfalt in der öffentlichen Meinung übersetzen, zum Ausdruck bringen und weiterleiten.⁵⁶ Dazu kann gemäß dem italienischen Theoretiker Sartori auch darauf hingewiesen werden, dass die Parteien die öffentliche Meinung nicht nur widerspiegeln, sondern dieser eine Form geben und sie teilweise auch zu ihren Gunsten manipulieren.⁵⁷ Nach Sartori stellt dieser Umstand allerdings kein relevantes Problem dar, soweit diese Kommunikation plural bleibt und alle Parteien diesem Wunsch nachgehen und entsprechend handeln können (polyzentrische Manipulation).

bb) Repräsentation

Gemäß § 2 Abs. 1 S.1 PartG werden Parteien als Vereinigungen von Bürgern definiert, die neben der Willensbildung auch das Volk

⁵³ BVerfGE 8, 104 (113).

⁵⁴ BVerfGE 20, 56, (100f.); BVerfGE 85, 264 (286).

⁵⁵ Silberkuhl in Hömig, Grundgesetz, Art. 21 Rn. 5.

⁵⁶ Lipset und Rokkan, S. 5.

⁵⁷ Sartori, S. 57.

vertreten wollen, wobei ihre Institutionalisierung als Garantie dieser Funktion gewertet wird. Parteien sollten außerdem ernsthaft nach Wahlmandaten streben, indem sie sich für den Verbleib und Erhalt ihrer Qualität mit eigenen Vorschlägen an Wahlen beteiligen (§ 2 Abs. 2 PartG).

Wahlen beinhalten wiederum eine gesellschaftliche Technik zur Herstellung einer Körperschaft die jedoch nicht für die Gestaltung einer Demokratie ausreicht.⁵⁸ Eine klassische Rolle der Parteien besteht daher in der wichtigen Verbindung zu Bürgern mit der oft von der Elite dominierten Regierungspolitik.⁵⁹ Durch Wahlen drücken die Bürger ihre Präferenzen aus, um über die Besetzung von repräsentativen und exekutiven Positionen zu entscheiden. Somit sind Wahlen letztendlich Methoden zur Zusammenfassung der Präferenzen. Die Wahlen stellen dadurch einen Mechanismus der Zugangskontrolle und des Ausstiegs aus der herrschenden Elite dar. Eine ausreichende Vertretung durch die Bevölkerung vor allem im Parlament zu schaffen, ist deshalb auch eine der Funktionen von Parteien. Dabei sind neben einer bestehenden Unterstützung auch die „Regeln des Wahlspiels⁶⁰“ von zentraler Bedeutung.

Die Repräsentationsfunktion kann je nachdem strittig sein, ob die Repräsentativität als grundsätzlich möglich betrachtet wird. Trotzdem kann zumindest eine Ausdrucksfunktion akzeptiert werden, wenn sich die Parteien als Medien begreifen. Hierbei bildet der *Faktionalismus* die ständige Versuchung des Parteiensystems⁶¹, bei dem ein Punkt erreicht wird, an dem ihnen die funktionale Rechtfertigung in der Gesellschaft fehlt.

⁵⁸ Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem* (Leverkusen: Springer Fachmedien Wiesbaden, 1986), S. 15.

⁵⁹ Jason Seawright, „Roots in Society: Attachment between Citizens and Party in Latin America“, in *Party Systems in Latin America*, hg. von Scott Mainwaring (Cambridge: Cambridge University Press, 2018), S. 380-407 (S. 380) <<https://doi.org/10.1017/9781316798553>>.

⁶⁰ Lipset und Rokkan, S. 30.

⁶¹ Sartori, S. 53.

Zu diesem Problem wird unter anderem seit den sechziger Jahren über Politik(er)- oder Parteienverdrossenheit gesprochen, wobei sich dieses Phänomen nah an Begriffe wie *politische Entfremdung*, *Krise der Demokratie* oder *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus* anlehnt.⁶² Zudem werden bereits Ansätze einer neuen, direkten Demokratie vertreten, die aufgrund einer mangelnden Repräsentation durch die Parteien befreit werden soll: Man müsse Abschied von den Parteien nehmen.⁶³ Andere sind der Meinung, dass die geschwächte Parteiidentifikation ein Ausdruck der wirtschaftlichen Entwicklung ist und nicht notwendigerweise die (Partei)Demokratie gefährdet.⁶⁴ Die mangelnde Parteiidentifikation könnte ein Zeichen einer Bereitschaft zur Reflektion sein. Da Politischen Fakten i.d.R. weit von persönlichen Erfahrung liegen, haben die Menschen selten die Möglichkeit, die Auswirkungen der von ihrer Partei oder der anderen Partei generierten Politik direkt zu beobachten.⁶⁵ Dabei können Menschen anhand von Reflektion, also mit weniger Bedürfnis nach Gefühlen und mehr nach Skepsis, die demokratische Verantwortlichkeitszurechnung erleichtern (eng. *Accountability*).⁶⁶

2. Parteifinanzierung und ihre Prinzipien

Politik ist auch außerhalb von Wahlen mit hohen Kosten verbunden.⁶⁷ Dafür ist es wichtig, die jeweiligen Zwecke und

⁶² Peter Lösche, „Parteienverdrossenheit ohne Ende? Polemik gegen das Lamentieren deutscher Politiker, Journalisten, Politikwissenschaftler und Staatsrechtler“, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 26.1 (1995), 149-159 (S. 149ff.).

⁶³ Matthias Heitmann, „Zukunft der Demokratie - Beerdigt die Parteien! Befreit die Politik!“, *Cicero: Magazin für politische Kultur*, 2020 <https://www.cicero.de/innenpolitik/zukunft-demokratie-parteien-politik-thueringen-cdu-afd-spd?utm_source=website_startseite&utm_campaign=meistgelesen> [zugegriffen 27 Februar 2020].

⁶⁴ Seawright, S. 406f.

⁶⁵ Kevin Arceneaux u. a., „Throwing the Rascals Out: Partisan Identities and Political Evaluations“, *Taming Intuition*, 2017, 113–34 (S. 118-125) <<https://doi.org/10.1017/9781108227643.006>>.

⁶⁶ Arceneaux u. a., S. 130f.

⁶⁷ Franziska Andre und Daniel Eckert, „Bundestagswahl: So viel zahlen die Deutschen für die Demokratie“, *Welt*, 2017 <<https://www.welt.de/wirtschaft/article169033905/So-viel-zahlen-die-Deutschen-fuer-die-Demokratie.html>> [zugegriffen 27 Februar 2020].

Funktionen von Parteien gemäß ihrer verfassungsrechtlichen Stellung zu erläutern. So würde im Allgemeinen vielen Bürgern das Versprechen einer kostenlosen Demokratie durch einen Kandidaten entgegenkommen. Allerdings besteht keine Parteifreiheit ohne Finanzierungsfreiheit,⁶⁸ wobei in genügendem Maße finanzielle Mitteln einfließen sollten. Nichtsdestotrotz ist bei diesem Vorhaben die Vermeidung von Uferlosigkeit zu beachten, so dass Parteien ihre Bemühungen je nach ihrer Relevanz nur für legitime Zwecke verwenden sollten (§ 1 Abs. 4 PartG). Demgegenüber sollte jegliche Regulierung der Parteifinanzierung auf die entsprechende Realisierung abzielen,⁶⁹ was der Sinn ihrer privilegierten Stellung ist.⁷⁰

a) *Notwendigkeit: Parteien und ihre finanzielle Basis*

Da die Parteien als notwendige Akteure erklärt wurden, besteht sowohl durch diese Vereinigung als auch durch die Gemeinschaft ein legitimes Interesse an ausreichend finanziellen Mitteln, damit sie ihre verfassungsrechtliche Rolle bestmöglich ausfüllen können. Ein eindimensionales Verständnis der Demokratie würde sich an das ideale Bild einer Volks- Massenpartei befestigen, wonach die Gelder ihrer Mitglieder ein *Deus ex Machina* für das Problem wären;⁷¹ allerdings reichen oft diese nicht. Neben den Mitgliedsbeiträgen und der Finanzierung durch den Staat bilden dabei vor allem Spenden eine der wertvollsten Einnahmequellen. Die Parteien sind wesentliche Akteure der Demokratie und müssen sich um ihre finanzielle Basis bemühen, damit eine Verankerung in der Bevölkerung und ihrer Mitglieder entsteht. Dabei darf keine

⁶⁸ Sebastian Helmes, *Spenden an politische Parteien und an Abgeordnete des Deutschen Bundestages* (Berlin: Duncker & Humboldt GmbH, 2014), S. 37 <<https://doi.org/10.3790/978-3-428-54240-6>>.

⁶⁹ Martin Eifert und Wolfgang Hoffmann-Riem, *Innovationsfördernde Regulierung: Innovation und Recht II* (Berlin: Duncker & Humblot, 2009), S. 11f.

⁷⁰ Jennifer Prommer, „Zu den Privilegien politischer Parteien“, *Mitteilungen des Instituts für deutsches und internationales Parteienrecht und Parteienforschung*, 20 (2014), 16-25 (S. 22).

⁷¹ Hopkin, S. 645f.

Abhängigkeit von der staatlichen Vorsorge entstehen, sondern sie müssen stets in der Gesellschaft verwurzelt sein.⁷²

Damit also keine *Selbstbedienung*⁷³ oder Parteiverdrossenheit gefördert wird, ist – unter anderem – auf das Gleichgewicht von staatlichen und privaten Mitteln zu achten.⁷⁴ Dabei kann das entstandene Dilemma folgendermaßen beschrieben werden: Nach einer Messung der Abhängigkeit zeigte sich, dass in Ländern mit geringeren Staatsausgaben die Finanzierung auf individuelle Großspender angewiesen ist.⁷⁵ Wenn das Geld jedoch vom Staat gefördert wird, verstärken sich die innerparteiliche Bürokratie und Oligarchie. Besteht demgegenüber aber eine Abhängigkeit von fremdem Kapital, wird die Parteiführung oft im Vergleich zu den Mitgliedern gestärkt.⁷⁶

Spenden werden vom dt. Gesetzgeber und dem BVerfG als eine vorgegebene Wirklichkeit akzeptiert; diese Akzeptanz ist jedoch keinem Gebot gleichzustellen.⁷⁷ Hierbei kann grundsätzlich der *ökonomisch-finale Charakter* von Spenden betont werden, die zudem regelmäßig interessengeleitet sind.⁷⁸ Ein Verbot würde dagegen einen massiven Eingriff in die Rechte der Spender und Empfänger darstellen und die Abhängigkeit vom Staat erhöhen⁷⁹, während eine totale oder dominierende Parteifinanzierung durch den Staat zudem gegen die Staatsfreiheit verstoßen würde.⁸⁰

b) (Staats)Freiheit der Parteien: Sachlichkeit und Sachfremdheitsverbot

⁷² BVerfG 20, 56, 101f.

⁷³ Malessa, S. 65; Heiko Plate, *Parteifinanzierung und Grundgesetz : Rechtsfragen von Rechenschaftspflicht und Staatszuschüssen* (Berlin: Duncker & Humblot, 1966), S. 65; Koß, „Die beste aller schlechten Lösungen. Plädoyer für eine Ausweitung der staatlichen Parteienfinanzierung“, S. 394, 404.

⁷⁴ BVerfGE 85, 287 ff.; Volker Schütte, „Bürgernahe Parteienfinanzierung“ (Baden-Baden : Nomos-Verl.-Ges., 1993), S. 114.

⁷⁵ Koß, „Die beste aller schlechten Lösungen. Plädoyer für eine Ausweitung der staatlichen Parteienfinanzierung“, S. 397f.

⁷⁶ Schütte, S. 115.

⁷⁷ Helmes, S. 34f.

⁷⁸ BVerfG Urteil von 24. Juni 1985 – 2BvF, NJW 1958, S. 1131 (1132).

⁷⁹ Helmes, S. 28.

⁸⁰ BVerfG 85, 287ff.

Die institutionelle Garantie der Freiheit in Bezug auf Parteibildung, -existenz und -konkurrenz untereinander kann als Ausprägung von Art. 21 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Satz 2 GG eingeordnet werden.⁸¹ Adressat dieses Gebots ist der Staat, der jeglicher Einmischung, Begünstigung, Eingliederung oder Verschmelzung in diesem Zusammenhang widerstehen soll.⁸² Aus diesem Grund wird bspw. auch in Art. 115 Abs. 2 CE die Verwendung staatlicher Mittel und Infrastruktur sowie staatlicher Werbung auf allen Regierungsebenen für den Wahlkampf verboten. Die Hervorhebung und Garantie der Parteilichkeit (Art. 21 Abs. 1 S. 2) soll sich allerdings im Rahmen der Freiheit der pol. Willensbildung betrachten, da diese auch die Entscheidungsfindungsprozesse an den staatlichen Organen beabsichtigt.⁸³

Die im Art. 21 GG beinhaltenen Freiheit der Parteien sei aber nicht ein Gebot für den Staat, Freiheit und Schutz vor dem Druck der mächtigen Finanziere zu gewähren, vielmehr sei eine Aufgabe der Parteien die sachfremden Finanzierungsquellen zu widerstehen, die ihre politische Willensbildung stören können, da diese Unterscheidung aus dem reinen Wortlaut des GG nicht fassbar sei;⁸⁴ dafür sei Transparenz aber notwendig, damit die Rechenschaft in der inneren Demokratie dies bewirke.⁸⁵ Die Aufgabe wird also an die Gesetzgebung übertragen.

c) Die Chancengleichheit der Parteien: Egalität und Pluralismus im Parteiensystem

Das Gebot der Chancengleichheit basiert auf dem allgemeinen Gleichheitsrecht (Art. 3 Abs. 1 GG), den Freiheitsrechten (Art. 2 Abs. 1 S. 1 GG) und den Wahlrechtsgrundlagen (Art. 38 GG). In

⁸¹ Silberkuhl in Hömig, Grundgesetz, Art. 21 Rn. 6.

⁸² Ebd.; BVerfGE 85, 287ff.

⁸³ Klein in Maunz/Dürig GG Art. 21 Rn. 485.

⁸⁴ BVerfG 20, 56 (105).

⁸⁵ BVerwG, Urteil vom 25.04.2013 – 6 C 5.12 Rn. 23; Martin Morlok, „Spenden, Rechenschaft, Sanktionen aktuelle Rechtsfragen der Parteienfinanzierung“, *Neue juristische Wochenschrift: NJW*, 53.11 (2000), 761–769 (S. 172).

ihrem liberalen Ursprung bedeutet diese Vorstellung für den einzelnen Bürger aufgrund der fehlenden exakten Gleichheit von Lebensverhältnissen und Ressourcenausstattung in der Wirklichkeit sowie der fehlenden Garantie von Ergebnissen Folgendes: Es besteht die Staatsaufgabe, eine Chancengleichheit im Hinblick auf einen gleichberechtigten Wettbewerb und damit auch mittelbar auf eine Teilhabe am wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Fortschritt zu leisten.⁸⁶ Dabei handelt es sich gleichwohl um eine pluralistische Vorstellung, die in den modernen liberalen Staaten akzeptiert wurde, indem davon ausgegangen wird, dass keine einheitliche öffentliche Moral und Ordnung bewahrt werden soll. Eine Mehrheit von Parteien gilt hierbei als Garantie der Pluralismus.⁸⁷ Trotzdem müssen unterschiedliche Stärken der Parteien respektiert werden, so dass keine reale Chancengleichheit hergestellt werden darf.

Im Kern erweist sich Folgendes als Problematik des Gleichheitssatzes: Einerseits ergibt sich die Chancengleichheit der Parteien untereinander, die durch staatliche Maßnahmen nicht beeinträchtigt werden darf, andererseits findet aber ein Streben nach dem gleichen Recht der Bürger bezüglich der Teilhabe am politischen Prozess statt.⁸⁸ Der Pluralismus besteht zudem aus verschiedenen Ebenen: Die kulturellen Unterschiede bilden die Grundlage eines angenehmen Lebens für alle Bürger, während auf der anderen Seite eine gesellschaftliche und politische Machtdiversität existiert.⁸⁹

Auf der anderen Seite muss jedoch auch das Recht der Bürger auf politische Beteiligung beachtet werden, indem diese jeweils eine

⁸⁶ Kevenhörster, S. 62.

⁸⁷ Sartori, S. 33. Diese Vorstellung entspricht den Ideen von Hobbes und Rousseau.

⁸⁸ BVerfGE 8,51 (63ff); siehe auch Jörn Ipsen, „Parteiensponsoring als Spende“, in *Sponsoring - ein Königsweg der Parteifinanzierung?*, 1. Aufl. (Baden-Baden, 2006), S. 93-99 (S. 94f.); Andreas Kißlinger, „Das Recht auf politische Chancengleichheit: eine verfassungsrechtliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der politischen Parteien und Wählervereinigungen“, 1998, S. 8f.

⁸⁹ Sartori, S. 36f.

(gleiche) Gelegenheit dazu haben, an der Willensbildung teilzunehmen. Dies erfolgt z. B. nicht nur durch die Abgabe der Stimme zur Zeit der Wahlen, sondern auch durch die Bereitstellung von finanziellen Mitteln. Aus diesem Grund darf der Gesetzgeber weder die Einkommensstruktur einer Partei von Rechts wegen verstärken,⁹⁰ noch die bestehenden Unterschiede zwischen den Leistungsfähigkeiten der Parteien ausgleichen.⁹¹

In der ec. Verfassung sollen die Parteien Ausdruck der politischen Pluralität des Volkes sein und ihrem Begriff nach philosophischen, politischen, ideologischen, integrativen und nichtdiskriminierenden Konzepten unterstützen (Art. 108 Abs. 1 CE).⁹² Dieser Grundsatz wird auch durch das Gebot des Staates unterstützt, eine faire Wahlförderung zu garantieren. Die ec. Verfassung beinhaltet dafür bspw. eine staatliche und exklusive Verpflichtung, durch die Medien eine gerechte und gleichberechtigte Debatte und Verbreitung der programmatischen Vorschläge aller Kandidaturen zu fördern. Andere Subjekte dürfen somit also in keinem Fall wahlwerben (Art. 115 Abs. 1 CE), da nach 115 Abs. 2 CE keine Wahlwerbung des Staates zugelassen wird.

3. Private Parteifinanzierung und ihre Probleme

Nach Levitsky und Ziblatt sind Demokratien heutzutage nicht hauptsächlich durch Diktaturen gefährdet, sondern durch sich selbst, indem gewählte Regierungen gegen sich selbst die Gesetze und Institutionen umstrukturieren, um zu Autokratien zu werden. Somit wird ein fast unmöglicher Machtwechsel verursacht, wobei dieses Verfahren paradoxerweise langsam und scheinbar gesetzeskonform abläuft.⁹³

⁹⁰ BVerfGE 8, 51 (67f.).

⁹¹ Silberkuhl in Hömig, Grundgesetz, Art. 21 Rn. 10.

⁹² Da keine amtliche dt. Übersetzung vorliegt, sind alle Übersetzungen in dieser Arbeit dem Verfasser zuzuordnen.

⁹³ Levitsky und Ziblatt, S. 4ff.

Bei der Regelung der Parteifinanzierung werden oft Kompromisse zwischen den Gesellschaftskräften beschlossen (*trade-offs*). Man geht davon aus, dass nicht alle Parteien in gleichem Maße erfolgreich mit den finanziellen Mitteln umgehen werden. Somit handelt es sich um eine stets wechselnde Aufgabe, die sich an die jeweilige neue finanzielle Lage anpassen muss und als sich ständig in Bewegung befindende Aporie bzw. als Dilemma bezeichnet werden kann.⁹⁴ Die demokratischen Institutionen sollen den autoritären standhalten, um die Verfassung zu verteidigen. Dafür sind neben den Parteien und der Gesellschaft auch die Normen zuständig sowie diejenigen, die sich im Allgemeinen mit der Finanzierung eines Wahlkampfes und der Politik beschäftigen.

a) *Funktion: Bedingung gesellschaftlicher Verwurzelung*

Das Gefühl der Identifikation mit einer politischen Partei gilt als eine der zentralen Einstellungen bei der Erklärung des Wahlverhaltens. In den letzten fünfzig Jahren hat jedoch der Einfluss dieser Ausgangslage bzw. der *Cleavage* und Parteizugehörigkeit stark zugenommen.⁹⁵ Somit konnten sich etwa in De. im Jahre 2017 ein Drittel der Befragten mit mehr als einer Partei identifizieren, was hauptsächlich durch die bestehende formale Bildung und ein politisches Interesse zu erklären ist.⁹⁶

In anderen westlichen Ländern können darüber hinaus auch Faktoren wie die gesellschaftliche Modernisierung, Globalisierung, kognitive Mobilisierung und zunehmende Medienberichterstattung als Ursache für die Veränderung herangezogen werden.⁹⁷ Die daraus resultierende *Individualisierung der Politik* hat zu einer

⁹⁴ Morlok und Merten, S. 171.

⁹⁵ Andreas C. Goldberg, „The evolution of cleavage voting in four Western countries: Structural, behavioural or political dealignment?“, *European Journal of Political Research*, 59.1 (2020), 68-90 (S. 68) <<https://doi.org/10.1111/1475-6765.12336>>.

⁹⁶ Sabrina Jasmin Mayer und Martin Schultze, „Multiple Parteiidentifikation, politische Involvierung und Cross-Pressures“, *PVS Politische Vierteljahresschrift*, 58.3 (2017), 367-391 (S. 385 f) <<https://doi.org/10.5771/0032-3470-2017-3-367>>.

⁹⁷ Goldberg, S. 68.

Verschiebung der Wahlentscheidungen geführt, in der die Relevanz von sozio-strukturellen Referenzgruppen und Partei-Hinweise abnimmt und die Bürger nun anhand politischer Präferenzen, Interessen oder Leistungsurteile ihre Stimme abgeben.⁹⁸ Allerdings zeigt sich auch, dass es oft in Unterschichten wie z. B. bei (ungelernten) Arbeitern oder nicht religiösen Wählern zu einer Stimmenthaltung kommt.⁹⁹ Wichtig ist von daher die Erkenntnis, dass ein Wettbewerb für Wähler stattfindet und aktuell ist.

Obwohl Parteien in ihrem Streben nach finanziellen Einnahmen und Zuwendungen unerschöpflich wirken¹⁰⁰, ist nach Ansicht des Verfassers die Frage legitim, ob zu viel Geld zur Verfügung stehen kann. So muss auch darauf geachtet werden, dass das Geld von Wahlkämpfen nicht für ein grobes Manipulieren der Bevölkerung oder ein Abkaufen von Stimmen (*Klientelismus*) verwendet wird. Dies ist z. B. in Lateinamerika unter Bestätigung der Angabe von mindestens 12% aller befragten Bürger der Fall, die *manchmal* oder *immer* derartige Angebote von Parteien erhalten.¹⁰¹ Es handelt sich somit um ein kontingentes Geschäft, in dem die politische Unterstützung durch materielle Vorteile gesichert wird. Letztendlich wird bei dieser Wahlstrategie der Wähler belohnt, der sich gegebenenfalls selbst gegen seine eigenen Vorlieben entscheidet, da Politiker das Land ausrauben oder Ungleichheiten verschärfen können.¹⁰² Daher sollte sich eine Demokratie selbst nicht im Hinblick auf die Entstehung von populistischen Parteien prüfen.

⁹⁸ Russell J. Dalton, „Comparative Politics: Micro-Behavioral Perspectives“, in *A New Handbook of Political Science*, hg. von Robert E. Goodin und Hans-Dieter Klingemann (New York: Oxford University Press, 1998), S. 336-352 (S. 346).

⁹⁹ Goldberg, S. 85.

¹⁰⁰ Elmar Wiesendahl, *Mitgliederparteien am Ende?: Eine Kritik der Niedergangsdiskussion* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006), S. 130 <https://doi.org/10.1007/978-3-531-90135-0_2>.

¹⁰¹ Gemäß einer Umfrage in 26 Ländern, die von The Latin American Public Opinion Project geführt wurde (2010); in Paula Muñoz, *Buying Audiences* (Cambridge University Press, 2018), S. 3ff. <<https://doi.org/10.1017/9781108525015>>.

¹⁰² Simeon Nichter, *Votes for Survival: Relational Clientelism in Latin America*, Cambridge Studies in Comparative Politics (Cambridge; New York, NY: Cambridge University Press, 2018), S. 205.

Stattdessen sollte untersucht werden, inwiefern die politische Elite und die Parteien den Weg zu den Machtpositionen des Staates für jene verhindern, indem diese Organisationen als Torhüter auftreten.¹⁰³

Andererseits existiert ein bestimmter Anteil der Wählerschaft, die sich wie ein *Fan* oder *Hooligan* ihrer Partei verhält,¹⁰⁴ und dafür durchgängig nur eine Neigung verfolgt (Stw. *Cleavage*). Demgegenüber besteht auch eine Gruppe in der Bevölkerung, die etwa bis zum Wahltag keine Entscheidung trifft, wobei diese Zielgruppe von den Parteien gezielt gesucht wird. Für diese Bürger ist die Wahlwerbung gedacht, deren Erfolg bereits durch die Höhe der investierten Summen belegt ist. So erkennen Politiker, dass Wählerpräferenzen sensibel für Kampagnen sind¹⁰⁵ und dieser Umstand fördert gleichzeitig eine weltweite Milliardenindustrie, die sich auch selbstbedient.¹⁰⁶ Aufgrund der gezielten Werbung entstehen in diesem Zusammenhang auch die Gefahren eines digitalen Wahlkampfes.¹⁰⁷

b) Recht der Parteien: Interessen und Ressourcen vereinen

Hierbei ist eine Unterscheidung zwischen den beiden Seiten des Rechtsverhältnisses erforderlich: Dieses setzt sich aus der politischen Partei auf der Empfängerseite und dem Spender auf der Geberseite zusammen.¹⁰⁸ Die Parteien genießen nach Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG eine Betätigungsfreiheit.¹⁰⁹ Laut BVerfG stellt aber Art. 21 Abs. 1 S. 4 weder eine Gewährleistung noch ein Verbot privater

¹⁰³ Levitsky und Ziblatt, S. 7, 20.

¹⁰⁴ Jason Brennan, *Contra la democracia*, 2. Aufl. (Barcelona: Deusto, 2018), S. 140f.

¹⁰⁵ Stokes, S. 253.

¹⁰⁶ Nur als Beispiel habe der letzte US-amerikanische Wahlgang im Jahre 2016 laut Ni. M Sultan \$6.5 Milliarden gekostet, „Election 2016: Trump’s free media helped keep cost down“, *Center for Responsive Politics*, 2017, S. News & Analysis <<https://www.opensecrets.org/news/2017/04/election-2016-trump-fewer-donors-provided-more-of-the-cash/>> [zugegriffen 1 März 2020].

¹⁰⁷ Kofi Annan Commission on Elections and Democracy in the Digital Age (KACEDDA), *Protecting Electoral Integrity in the Digital Age* (Kofi Annan Foundation, 2020), S. 71-79 <<http://kofiannan.ch/KACEDDAREPORT>>.

¹⁰⁸ Helmes, S. 33.

¹⁰⁹ BVerwGE 146, 224 Rn. 46.

Spenden an die Parteien dar, sondern eine geläufige und anerkannte Form tatsächlicher politischer Interessenwahrnehmung.¹¹⁰ Der Gesetzgeber wird daher nicht daran gehindert, den Schutzbereich einzuschränken, indem z. B. bestimmte Spendenarten (§25 Abs. 1 S. 2 PartG) oder Spenden bestimmter Herkunft (vgl. §25 Abs. 2 PartG) verboten werden.¹¹¹ In dieser Hinsicht ist auch problematisch, dass die Parteien bei der Erarbeitung der Gesetzgebung im Parlament Richter in eigener Sache (Stw. *Principal Agents*) sind, was auch eine Ausweitung der öffentlichen Finanzierung verursachen kann.¹¹²

Prinzipiell haben die Parteien ein Recht auf Spenden und finanzielle Unterstützungen, wobei Eingriffe in diesen Bereich in Ausnahmefällen akzeptiert werden.¹¹³ Wenn die Finanzierungsfreiheit etwa unbegrenzt wäre, könnten sich Parteien an eines oder mehrere Wirtschaftsinteressen wenden und diese ansprechen. Dies sollte jedoch nicht ohne weiteres zugelassen werden, da die Versammlung von Interessen und Ressourcen ihrer verfassungsrechtlichen Funktion dienen soll, deren richtige Betätigung der Staat zur Vermeidung eines Missbrauchs dieser Freiheit kontrolliert.¹¹⁴ Die ec. Verfassung verfolgt in diesem Aspekt die gleiche Auslegung, indem man liest, dass Parteien von auch von ihren Unterstützern finanziert werden, soweit diese den gesetzlich festgelegten Anforderungen entsprechen (Art. 110 Abs. 1 CE).

c) *(Grund) Recht der Einzelnen*

Da eine Spende ein bilaterales Verhältnis darstellt, soll ihre Betrachtung den Spender und seine Freiheit dafür verfassungsrechtlich einbeziehen.¹¹⁵ Laut Art. 61. Abs. 1 Nr. 8 CE

¹¹⁰ BVerfGE 20, 56 (105); 52, 63 (86).

¹¹¹ Morlok und Merten, S. 94f.

¹¹² Rolf Ebbighausen u. a., *Die Kosten der Parteiendemokratie: Studien und Materialien zu einer Bilanz staatlicher Parteienfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland* (Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 1996), S. 36.

¹¹³ Ipsen, S. 93.

¹¹⁴ Morlok u. a., S. 16.

¹¹⁵ Helmes, S. 41 f.

besitzt jeder Bürger das Recht, Parteien zu gründen und an deren Prozessen teilzunehmen, was auch eine entsprechende Finanzierung einschließt. Durch das Bereitstellen von Mitteln werden die Bestrebungen und Programme einer Partei unterstützt, was als Ausprägung der Privatautonomie bezeichnet werden kann (Privatautonomie in Art. 2 Abs. 1 GG). Wie im Laufe dieser Arbeit bereits erörtert wurde, wird durch die Parteien der Wettbewerb an Meinungen in der Gesellschaft vermittelt. Andererseits besteht auch ein Zusammenhang zwischen parteipolitischer Betätigung (Art. 21 Abs. 1 Satz 2, 9 Abs. 1 GG)¹¹⁶ und dem Wahlrecht.¹¹⁷

In diesem Kontext sind zwei Logiken des Spendenverhaltens erkennbar: Die eine strebt mehr oder weniger deutlich die Begünstigung eines politischen Lagers gegenüber dem anderen an, während die andere gleichmäßig auf alle erfolgswahrscheinlichsten Parteien abzielt (parteiübergreifende politische Landschaftspflege).¹¹⁸ Dabei kann die erste Variante vor allem in Bezug auf Großspenden riskant sein. Im zweiten Fall bestehen dagegen für den Spender bessere Chancen einer Förderung seiner Interessen unabhängig von dem erzielten Ergebnis. Dieser Aspekt ist nach Ansicht des Verfassers besonders interessant. So erscheint es hier nicht als unproblematisch, dass die eigene Stimme an viele abgegeben wird, was gegen die bekannte Idee von *One man, one vote* verstößt. Allerdings kann dieses Verhalten als legitim eingestuft werden, da das gesamte Wahlsystem dabei unterstützt wird und die Chancengleichheit aus Sicht der Partei nicht beeinträchtigt wird. Aus Sicht des Wählers kann dieser Befund dagegen als Aufmerksamkeitssignal für mögliche Monopolstellungen des Privatakteurs gewertet werden.

¹¹⁶ Nomos-BR/Morlok PartG § 25 Rn. 1.

¹¹⁷ Helmes, S. 42 f.; siehe Klein in Maunz/Dürig GG Art. 21 Rn. 244.

¹¹⁸ Martin Höpner, „Beiträge der Unternehmen zur Parteienfinanzierung. Wer spendet an wen? Und warum?“, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 37.2 (2006), 293–312 (S. 309) <<https://doi.org/10.1007/s11619-006-0036-2>>.

d) *Erwartungen, Interessen und Einflussnahme: Stabilität*

Demokratie setzt die Beeinflussbarkeit von Entscheidungen und Handlungen voraus.¹¹⁹ Dabei kann jede Geldausgabe oder politische Handlung grundsätzlich als Einflussversuch verstanden werden, von dem Spenden keine Ausnahme bilden. Obwohl kleine Spenden möglichst vieler Bürger zu befürworten sind, sind oftmals eher große Spenden weniger Bürger an bestimmte Parteien zu erwarten, die einen unverhältnismäßig großen Einfluss gewinnen können.¹²⁰ Die Rechtsprechung erkennt andererseits, dass Art. 21 GG eine institutionelle Garantie für die Freiheit der Parteien beinhaltet, wonach der Staat ermächtigt und verpflichtet ist, die finanzielle Unabhängigkeit der Parteien auch gegenüber Spendern und sonstigen *Finanziers* zu gewährleisten.¹²¹

Spenden als Erzielung eines unzulässigen Einflusses auf eine Partei zur Erreichung bestimmter Vorteile unterliegen bereits *de lege lata* einem Annahmeverbot (§ 25 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 PartG). Verboten sind auch Spenden, die erkennbar als Gegenleistung oder in Erwartung eines eindeutigen wirtschaftlichen oder politischen Vorteils gewährt werden (§ 25 Abs. 2 Nr. 7 PartG).¹²² Nach ec. Recht wird auch vorgeschrieben, dass Beitragszahler keine gesetzeswidrige oder öffentlich-rechtliche Verpflichtung als Korrespondenz oder Entschädigung für den geleisteten und erhaltenen Beitrag erwerben dürfen (Art. 218 LOE). Dies bedeutet jedoch im Umkehrschluss, dass bestimmte gesetzmäßige oder privatrechtliche Verpflichtungen durch das System unterstützt werden. Wann ein derartiger Vorteil besteht, ist strittig. Allerdings können z. B. die auffallende Höhe der Zuwendung, die Art und Dauer der personellen Beziehungen zwischen den Beteiligten sowie der Inhalt der (Gegen)Dienstleistung als Indikatoren illegitimer

¹¹⁹ Morlok und Merten, S. 5.

¹²⁰ Rudolphi, NJW 1982, 1417.

¹²¹ BVerfG 20, 56 (71).

¹²² Jakob Hahn, „Die Parteispende der Aktiengesellschaft“, *Die Aktiengesellschaft*, 63.13-14 (2018), 472-480 (S. 474) <<https://doi.org/10.9785/ag-2018-6313-1405>>.

Erwartungen herausgestellt werden. Dabei kann deren Zusammenhang mit konkreten Dienstleistungen im (künftigen) Amt als Ursache von Vorteilen für den Spender oder einem bestimmten Individualinteresse dienen kann.¹²³ Man spricht also von einem Stabilitätsparadoxon: „Je größer die Wahrscheinlichkeit der Wiederwahl [ist], desto anfälliger [werden] Politiker für korruptes Handeln“.¹²⁴

In der Rechtsprechung ist im Allgemeinen umstritten, dass durch Geld die politische Willensbildung innerhalb einer Partei beeinflusst werden kann.¹²⁵ Das Grundgesetz begegnet dieser Unvermeidlichkeit durch das Gebot der Rechenschaftspflicht über Herkunft ihrer Mittel (Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG). Dem Gesetzgeber sei auch den Weg erlaubt, illegitime Einflüsse zu hemmen oder gegebenenfalls zu verbieten, wenn diese gegen Grundsätze der Demokratie verstoßen. Die Verfassungsgerichtsbarkeit hat gedient, um Defizite eines ausgeprägten Parteienstaates zu korrigieren, wodurch der BVerfG als pluralisierender Faktor, Vollzieher und Garant der Gewaltenteilung wirkt.

e) Gefahren: Transparenz darf nicht leerlaufen

Transparenz ist zwar nicht Teil des GG, leitet sich aber aus Art. 20 GG sowie aus der Volkssouveränität (20 II 1 GG) ab, so dass Öffentlichkeit und Demokratie untrennbar sind.¹²⁶ Allerdings erweist sich das Erlangen von Transparenz als nicht unproblematisch. So zeigt unter anderem die Erfahrung der Geschichte, dass „unlautere finanzielle Einflussnahmen auf die Parteien und Finanzschieberei“¹²⁷ vor allem dort auftreten können, wo die Bedeutung von realen Parteibilanzen verschleiert oder

¹²³ Frank Salinger und Stefan Sinner, „Korruption und Betrug durch Parteispenden“, *NJW*, 2005, 1073-1078 (S. 1077-1078.).

¹²⁴ Rose-Ackerman in Malessa, S. 140.

¹²⁵ BVerfGE 52, 63 (86f.); 85, 264 (319); 111, 54 (83); BVerwGE 126, 254 Rn 90f.; 145, 194 Rn 39.

¹²⁶ Morlok und Merten, S. 213f.

¹²⁷ Ebbighausen u. a., S. 36.

verfälscht wird. Diese Informationsverhinderungsstrategien sind dabei typisch für undemokratische Regime.¹²⁸

Zudem besitzt die Parteiendemokratie zwar sogenannte *Selbstreinigungskräfte*, indem ein Interesse an *sauberen* Politikern besteht und möglichen Verfehlungen nachgegangen wird. Allerdings ist dies vor allem bei den zentralen Akteuren der Politik nicht immer der Fall.¹²⁹ Dem können erfahrungsgemäß nur mediatisierte Skandale entgegenwirken. Darüber hinaus bestehen auch im Hinblick auf die innerparteiliche Demokratie Rechtsprobleme, da alle innerparteilichen Gruppierungen über gleiche Chancen für den Erhalt von Geldmitteln verfügen, um diese nach ihren Vorstellungen zu verwenden.¹³⁰ Verknüpfungen von Interessen mit einer potenziellen Auswirkung auf ihre Tätigkeit sollten deshalb sichtbar gemacht werden¹³¹ und so zur Chancengleichheit den Parteien beitragen.¹³²

Kritikern zufolge kann dagegen die Gefahr plutokratischer Tendenzen durch die Rechenschaftspflicht nicht genug bekämpft werden, da die Wirksamkeit der Offenlegung fraglich sei.¹³³ So kämen Skandale zustande und das Geld werde trotz Vorschriften durch das Gesetz nicht publiziert, so dass eine Tendenz zur Verheimlichung vorherrsche. Da dies jedoch nicht auf Konspirationstheorien beruht, können nur schwer Kenntnisse darüber erlangt werden, inwiefern Geld nicht berichtet wird. Dieser Umstand ist für die Rechtswissenschaft von geringem Nutzen und es sollte sich darauf verlassen werden, dass die Regeln grundsätzlich eingehalten werden. Dennoch bleibt hier die Frage nach dem möglichen Adressaten solcher Berichte offen.

¹²⁸ Morlok und Merten, S. 2.

¹²⁹ Malessa, S. 140.

¹³⁰ Morlok u. a., S. 21.

¹³¹ Morlok und Merten, S. 214.

¹³² BVerwGE 146, 224 Rn. 9, 23.

¹³³ Schütte, S. 65.

Die Kontrolle erfolgt in erster Linie durch die vorgesehenen Kontrollorgane, wobei zusätzlich auch die Öffentlichkeit einen Zugang zur Kontrolle haben sollte.¹³⁴ Dabei besteht diese vorwiegend aus den engeren Interessierten wie z. B. anderen Parteien oder Wahlorganisationen. Ob der einzelnen Bürger auch dazu gezählt werden kann, lässt sich aus dem Kriterium der BVerwG ableiten. Hier wird erklärt, dass Vollständige und richtige Rechenschaftsberichte zu veröffentlichen sind, die „auch für den Wähler als betriebswirtschaftlichen Laien in den wesentlichen Aussagebereichen durchschaubar und erfassbar¹³⁵“ sein können.

Anderen Vorschläge zufolge sollten Berichte sogar individuell zugeschnitten sein, um diese Art von AGB nicht nur besser zu verstehen, sondern auch die Informationen je nach persönlicher Lage und Geschichte der Bürger erfassen und hervorheben zu können. Dies soll die tatsächliche Entscheidungsfindung der Bürger unterstützen, indem Erkenntnisse aus der Verhaltensökonomie zur Behandlung kognitiver Verzerrungen bei ungewöhnlichen Transaktionen angewendet werden, die wiederum zu verzerrten Entscheidungen führen¹³⁶.

¹³⁴ Morlok u. a., S. 16.

¹³⁵ BVerwGE 145, 194 Rn. 46.

¹³⁶ Omri Ben-Shahar und Carl E. Schneider, „More Than You Wanted to Know: The Failure of Mandated Disclosure“ (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2014), S. 244 (S. 110-114).

II. Regulierung privater Spenden an Parteien in Deutschland und Ecuador

1. Vergleichender Länderüberblick

Die Rechtsvergleichung beim öffentlichen Recht kann unterschiedliche Ziele verfolgen: Hierzu gehören wissenschaftliche Erkenntnisse, eine Inspiration zur Lösung konkreter Probleme, das Verständnis von anderen und unterschiedlichen Verfassungsrechten, die Schaffung eines supranationalen Rechts oder auch Reflexion und Kritik des eigenen Rechts durch Horizonterweiterung.¹³⁷ In Bezug auf die Methoden wird bei einem Rechtsvergleich oft der Fehler begangen, dass durch einen Verbleib in der eigenen Dogmatik nur nach bekannter Systematik gesucht wird. Daher sollte ein Sachverhalt nicht als naturbezogen gewertet werden und vielmehr die Lösung des Problems als Leitfaden dienen.¹³⁸ Wenn dagegen der Schwerpunkt nur bei der Funktion liegt, wird das Ergebnis ebenfalls kritisiert. So bestehen hier Abweichungen in jeder Gesellschaft, weshalb man mehr nach den Werten und Interessen der Akteure fragen sollte.¹³⁹ Die kontextuelle Arbeit bildet hierbei den Kern der komparativen Rechtswissenschaft¹⁴⁰. In diesem Zusammenhang sollte in jedem Fall ein Überblick über die beiden untersuchten Länder vorliegen.

a) *Deutschland*

Die Bundesrepublik Deutschland stellt ein parlamentarisches zentraleuropäisches Land dar mit einer Bevölkerung von 83,1

¹³⁷ Christian Starck, „Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht“, *JuristenZeitung*, 52.21 (1997), 1021-1030 (S. 1023ff) <<http://www.jstor.org/stable/20824172>>; Rodolfo Sacco und Piercarlo Rossi, *Einführung in die Rechtsvergleichung*, hg. von Piercarlo Rossi u. a., 3. erweit. (Baden-Baden: Baden-Baden : Nomos, 2017), S. 13-17.

¹³⁸ Zweigert und Kötz, S. 33f.

¹³⁹ Axel Tschentscher, „Dialektische Rechtsvergleichung: Zur Methode der Komparistik im öffentlichen Recht“, *JuristenZeitung*, 17 (2007), 807-817 (S. 816).

¹⁴⁰ Uwe Kischel, *Rechtsvergleichung* (München: München : C.H. Beck, 2015), S. 93.

Millionen.¹⁴¹ Sie gilt als die zweitgrößte Exportwirtschaft der Welt und drittkomplexeste Volkswirtschaft, die im Jahre 2017 1,33 Billionen USD exportierte und 1,08 Billionen USD importierte. Im Jahre 2017 betrug das BIP Deutschlands zudem 3,68 Billionen USD und das Pro-Kopf-BIP 50,6 Tsd. USD. Zu den Top-Exporten des Landes gehören Autos (158 Mrd. USD), Fahrzeugteile (64,1 Mrd. USD), verpackte Medikamente (50,6 Mrd. USD), Flugzeuge, Hubschrauber und / oder Raumfahrzeuge (27,2 Mrd. USD) sowie menschliches oder tierisches Blut und Impfstoffe (23,7 Mrd. USD).¹⁴²

Die Rechenschaftspflicht hat in De. auch eine historische Basis, als 1933 anonyme Geldgeber radikale Parteien unterstützen konnten und somit den Verfassungsstaat schädeten.¹⁴³ Anhand von Ereignissen wie den schwarzen Kassen zur Adenauerzeit, der Flick-Affäre in den 80er Jahren sowie der CDU-Parteispendenaffäre in den 90er Jahren kann bereits festgestellt werden, dass mehrmals Großspenden der Wirtschaft in der Bundesrepublik zur Gelangung an die Parteien bestehende Normen umgingen und dies keine Neuheit ist.¹⁴⁴ In Deutschland nahmen Spenden an pol. Parteien bis Anfang des Jahres 2000 etwa ein Drittel des gesamten Budgets neben Mitgliederbeiträgen und Staatsfinanzierung ein.¹⁴⁵ Im Rahmen der CDU-Parteispendenaffäre wurde daher eine Novellierung des PartG gefordert, indem eine Kommission in den Bundestag gerufen wurde.¹⁴⁶

¹⁴¹ Statistisches Bundesamt, „Destatis - Inhalt“, 2020 <https://www.destatis.de/DE/Home/_inhalt.html> [zugegriffen 5 Februar 2020].

¹⁴² The Observatory of Economic Complexity, „Germany (DEU) Exports, Imports, and Trade Partners“, *The Observatory of Economic Complexity* <<https://oec.world/en/profile/country/deu/>> [zugegriffen 5 Januar 2020].

¹⁴³ BVerfG BVerfG 20, 56 (81).

¹⁴⁴ Stephan Zimmermann, „Die großen Spendenskandale der Bundesrepublik“, *Mitteldeutsche Rundfunk*, 2018, S. Politik <<https://www.mdr.de/nachrichten/politik/inland/parteispendenskandale-chronik-100.html>> [zugegriffen 28 Dezember 2019].

¹⁴⁵ Uwe Volkmann, „Parteispenden als Verfassungsproblem“, *JuristenZeitung*, 55.11 (2000), 539-545 (S. 539) <<http://www.jstor.org/stable/20825418>>.

¹⁴⁶ BT-Drs. 14/671014 v. 19. Juli 2001.

Im Jahre 2019 scheinen Großspenden insbesondere durch Konzerne stark abgenommen zu haben, da die Gesamtsumme von rund 3,1 Mio. auf 1,8 Mio. € gesunken ist.¹⁴⁷ Im Rahmen seines Mischmodells der Parteifinanzierung weist Deutschland in diesem Jahr die Obergrenze an verfügbaren öffentlichen Mitteln auf, die im Jahre 2017 161,8 Mio. € betrug.¹⁴⁸ Im gleichen Wahljahr haben allerdings die Bundestagsparteien rund 90 Mio. € an Spenden eingenommen¹⁴⁹, von denen 7,3 Mio. € Großspenden waren¹⁵⁰ und fast 26 Mio. € Unternehmen und Wirtschaftsverbänden gehörten. Die Wahlberechtigten in der letzten Bundestagswahl setzten sich aus 61,69 Mio. Menschen¹⁵¹, was jährlich ca. 2,62 € an staatlichen und 1,46 € an Spenden pro Person bedeutet.

b) *Ecuador*

Art. 1 CE ist Ecuador ein konstitutioneller Staat der Rechte und der Gerechtigkeit mit den Eigenschaften sozial, demokratisch, souverän, unabhängig, einheitlich, interkulturell, plurinational und säkular, dessen Regierungsform sich analog zu einer präsidentiellen Republik organisiert und dezentral geregelt ist. Die Einwohnerzahl des Landes liegt bei 17,4 Mio. Menschen.¹⁵² Allerdings ist das Land ein postkolonialer Staat, der seit seiner Gründung stark von

¹⁴⁷ Redaktion Süddeutsche Zeitung, „Deutsche Parteien verlieren Großspender“, *SZ.de*, 2019, S. Politik <<https://www.sueddeutsche.de/politik/spenden-bundestag-parteien-1.4739899>> [zugegriffen 15 Januar 2020].

¹⁴⁸ BT-Drs. 18/12303 v. 8. Mai 2017.

¹⁴⁹ Marcel Pauly, „Parteispenden 2017: Parteien kassieren 90 Millionen Euro“, *Der Spiegel Online*, 2019 <<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/parteispenden-2017-parteien-kassieren-90-millionen-euro-a-1247677.html>> [zugegriffen 4 Februar 2020].

¹⁵⁰ Deutscher Bundestag, „Parteispenden über 50.000 € (ab 1. Juli 2002)“, *Parteifinanzierung*, 2019 <<https://www.bundestag.de/parlament/praesidium/parteienfinanzierung/fundstellen50000?url=L3BhcmxhbWVudC9wcmFlc2lkaXVtL3BhcnRlaWVuZmluYW56aWVydW5nL2Z1bmRzdGVsbGVuNTAwMDAvMjAxNy8yMDE3LWluaGFs dC00ODgyMzY=&mod=mod462002>> [zugegriffen 16 Februar 2020].

¹⁵¹ Bundeszentrale für Politische Bildung, „Wahlberechtigte | Zahlen und Fakten Bundestagswahl 2017“, *bpb.de*, 2018 <<https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/bundestagswahlen/280397/wahlberechtigte>> [zugegriffen 15 Januar 2020].

¹⁵² Instituto Nacional de Estadística y Censos, „Ecuador en Cifras“ <<https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas/>> [zugegriffen 10 Februar 2020].

europäischen Rechtsordnungen insbesondere der französischen beeinflusst wurde.

Ecuador ist die 69. größte Exportwirtschaft der Welt und die 102. komplexeste Volkswirtschaft dar, die im Jahre 2017 19,3 Mrd. USD exportierte und 19,3 Mrd. USD importierte. Im Jahre 2017 betrug das BIP Ecuadors 104 Mrd. USD, während das Pro-Kopf-BIP bei 11,6 Tsd. USD lag. Die Top-Exporte Ecuadors bilden Rohöl (5,63 Mrd. USD), Bananen (3,38 Mrd. USD), Krebstiere (3,06 Mrd. USD), verarbeiteter Fisch (1,18 Mrd. USD) und Schnittblumen (846 Mio. USD), während zu den wichtigsten Importen raffiniertes Erdöl (1,7 Mrd. USD), Kohlenteeröl (1,1 Mrd. USD), Autos (921 Mio. USD), verpackte Arzneimittel (653 Mio. USD) und Rundfunkgeräte (390 Mio. USD) sind.¹⁵³ Gegenwärtig gelten als überwiegende Druckgruppe die Händlerschaft und vermögende Familien, die i.d.R. eine Vielzahl von Unternehmen in den unterschiedlichsten Branchen kontrollieren¹⁵⁴. Darüber hinaus sind außerdem die Fernsehsender mit nationaler Reichweite von Familienclans und Finanzgruppen abhängig.¹⁵⁵

Die Geschichte und pol. Entwicklung des Landes können wie folgt dargestellt werden: a) Stadium der Caudillista-Herrschaft (1830-1860), b) Festigung des oligarchischen Staates (1860-1895); c) Ausbreitung des liberalen Staates (1895-1920); d) Bildungsphase moderner politischer Kräfte (1920-1979);¹⁵⁶ e) Innenpolitische Turbulenz und Neoliberalismus (seit 1979).¹⁵⁷ Nach einer großen

¹⁵³ The Observatory of Economic Complexity, „Ecuador (ECU) Exports, Imports, and Trade Partners“, *The Observatory of Economic Complexity* <<https://oec.world/en/profile/country/ecu/>> [zugegriffen 5 Januar 2020].

¹⁵⁴ Hoffmann in Klaus Stüwe und Stefan Rinke, *Die politischen Systeme in Nord- und Lateinamerika* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008), S. 216ff.

¹⁵⁵ Ebd.

¹⁵⁶ Enrique Ayala Mora, *Lucha política y origen de los partidos en el Ecuador*, 2. Aufl. (Quito: Corporación Editora Nacional, 1982), S. 16f.

¹⁵⁷ Jürgen Hartmann, *Die politischen Systeme Lateinamerikas*, *Die politischen Systeme Lateinamerikas*, 2017, S. 124-128 <<https://doi.org/10.1007/978-3-658-14353-4>>.

finanziellen Krise im Jahr 2000 verlor das Land die eigene Währung und es musste der US-amerikanische Dollar eingeführt werden.

Bis zum Jahre 1998 konnten jegliche Versuche zur Regulierung der Finanzierung in der Politik als utopisch gewertet werden.¹⁵⁸ Zudem bestand eine enorme Anzahl an Parteien in Ecuador in den neunziger Jahren, so dass zwischen 1996 und 2006 insgesamt acht Präsidenten aus verschiedenen Parteien an die Macht gelangten, von denen keiner das vierjährige Mandat beenden konnte. Diese Krise führte zu einer institutionellen Neuerung mit der Entstehung einer neuen Verfassung im Jahre 2008.¹⁵⁹ Diese enthielt unter anderem eine Verpflichtung für den Gesetzgeber, eine neue Regelung zum Wahlrecht zu erfassen, so dass dieses Gesetz im Jahre 2009 erlassen wurde. Weiterhin ist das pol. Leben des Landes durch umfassende Korruptionsskandale geprägt. Von diesen ist in der letzten Zeit nur die Frage der illegalen Parteifinanzierung stark mediatisiert worden, da der überregionale Fall des brasilianischen Bauunternehmens Odebrecht auch die stabilste Regierungspartei der letzten zehn Jahre erreichte.

Die Finanzierung der Parteien und Wahlen kann als Mischmodell beschrieben werden und enthält je nach Amt und territorialer Reichweite eine gesetzliche Grenze für die Wahlausgaben. Dabei hat der Staat zwischen 2010 und 2018 insgesamt \$ 52,5 USD Millionen für die Finanzierung aller Parteien entrichtet¹⁶⁰ mit ca. \$5,5 USD Millionen pro Jahr. Am letzten Wahlgang (2017) nahmen 18 Parteien teil. Von diesen durften diejenigen, die für alle Ämter einen Kandidaten stellten, maximal \$ 4,7 USD Millionen für den Wahlkampf ausgeben. Dabei hat laut Berichten die Partei mit den

¹⁵⁸ Frank Priess und Fernando Soldevilla, *Campañas electorales y medios de comunicación en América Latina*, Campañas electorales y medios de comunicación en América Latina (Buenos Aires: CIEDLA, 1999), S. 386.

¹⁵⁹ Beachtenswert ist, dass es in Ecuador bisher zwanzig Verfassungen gegeben hat.

¹⁶⁰ Xavier Reyes, „En nueve años, Alianza PAIS recibió del Fondo Partidario \$ 14,7 millones“, *El Universo*, 2019 <<https://www.eluniverso.com/noticias/2019/05/19/nota/7336382/nueve-anos-ap-recibio-fondo-partidario-147-millones>> [zugegriffen 15 Februar 2020].

höchsten Wahlausgaben etwa \$ 2,9 USD Millionen an privaten Geldern investiert.¹⁶¹ In diesem Wahlverfahren gab es etwa 12,8 Millionen Wahlberechtigte¹⁶², was etwa \$0,36 USD an öffentlichem und \$ 0,46 USD an privatem maximal verfügbarem Geld pro Wähler bedeutet.

2. Subjekte:

a) Wer darf Spenden? Natürliche und juristische Personen – Mehrstimmigkeit der juristischen Personen? Anonymität, Datenschutz und Informationelle Selbstbestimmung

Bei Untersuchung der Spenden können drei grundsätzliche Aspekte hervorgehoben werden: Diese setzen sich aus Spendenannahmefreiheit, Transparenzgebot und einem deckenden Spendenannahmeverbot zusammen.¹⁶³

Nach § 25 Abs. 1 S. 1 Part. G sind Parteien grundsätzlich zur Annahme von Spenden berechtigt. Allerdings dürfen keine anonymen Spenden angenommen werden, da diese nicht nur unzulässig, sondern nach Art. 21 Abs. I S. 4 GG systemwidrig sind.¹⁶⁴ Auch nach ec. Recht sind diese ausdrücklich untersagt (Art. 359 LOE). Während eines Wahlkampfes wird dieses Prinzip wiederholt und besagt, dass jede Spende nominal sein soll (Art. 220, Art. 221 Abs. 1 S. 2 LOE. Als Ausnahme existieren in De. dabei geringe Werte unter 500 €.

Wenn man die Spende als eine Stimme im Sinne des Wahlrechts (Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG) gleichstellt, könnte die Spende möglicherweise unter der Garantie des Geheimen eingeordnet

¹⁶¹ Consejo Nacional Electoral, „Cuentas de campaña electoral Elecciones Generales 2017 - Fondos Privados“, *Cuentas de campaña electoral Elecciones Generales 2017*, 2018 <<http://cne.gob.ec/es/institucion/fiscalizacion/gastos-de-campana-g/2017>> [zugegriffen 16 Januar 2020].

¹⁶² Consejo Nacional Electoral, „Aprobado padrón electoral definitivo para elecciones 2017“, 2016 <<http://delegaciones.cne.gob.ec/publicaciones/entry/aprobado-padron-electoral-definitivo-para-elecciones-2017>> [zugegriffen 16 Januar 2020].

¹⁶³ Helmes, S. 253.

¹⁶⁴ Morlok, S. 764.

werden. Andererseits sollte diese Sonderstimme eng dargelegt werden, damit die ausdrückliche Rechenschaftspflicht und damit auch die von dieser institutionellen Pflicht geschützte freie demokratische Grundordnung aufgelöst wird. Es besteht also ein berechtigtes Interesse der Öffentlichkeit, über Ursprung und Höhe der Spende informiert zu sein. Diese Pflicht und das Interesse rechtfertigen diese Bekanntgabe, die auch einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bedeutet (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG), etwa wenn vom Gesetzgeber verlangt wird, dass ab einer bestimmten Höhe die Zuwendung unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders zu publizieren ist (§ 25 Abs. 3 S. 2 und 3 PartG). Wenn eine Spende das Spektrum der Meinungsfreiheit (Art. 5 GG) erreicht und zur Willensbildung beiträgt, muss in diesem Sinne besonders die Möglichkeit einer Zuordnung dieser Meinung von Interesse sein.

Jedes Mitglied der Gesellschaft bildet eine immanente Wirtschaftskomponente und hat Interessen an den Entscheidungen der Politik. Es existieren jedoch Unterschiede in Bezug auf das Ausmaß, in dem der Absatz der jeweiligen Tätigkeit von politischen Rahmenbedingungen abhängig ist,¹⁶⁵ wobei dies auf unterschiedliche Weise erkennbar sein kann. Unternehmen wie z. B. Aktiengesellschaften genießen laut Art. 5 Abs. 1 Satz 1, 19 Abs. 3 GG ein eigenes subjektives Recht, an politische Parteien zu spenden, dass allerdings einer Begrenzung durch Art. 5 Abs. 2 GG unterliegt.¹⁶⁶ Nicht erwähnt ist im GG, ob dies auch für die Festlegung einer absoluten Höchstgrenze der Spenden und für ein Verbot von Spenden juristischer Personen gilt. Das Bundesverfassungsgericht hat dies bisher verneint.¹⁶⁷ Daher kann erwartet werden, dass die Neutralitätspflicht eines nicht lebendigen Wesens wie einer juristischen Person besteht. Jedoch sind weder das Unternehmen noch dessen Vorstand zu Neutralität verpflichtet, da

¹⁶⁵ Höpner, S. 310.

¹⁶⁶ Hahn, S. 480.

¹⁶⁷ BVerfGE 85, 264 (315).

diese gleichwohl wie alle anderen natürlichen Personen mittels Parteispenden am öffentlichen Meinungskampf teilnehmen dürfen.¹⁶⁸ Die Koalitionsfreiheit begründete auch die Unternehmensspenden (art. 9 I GG), wobei diese Freiheit wiederum durch die Grundrechtsdogmatik beschränkt wird.¹⁶⁹ Nach ec. Recht dürfen juristische Personen demgegenüber keine Beiträge machen (Art. 219 Abs. 6 LOE).

Unternehmen sind im Allgemeinen auf die Sicherung ihrer Rentabilität mit langfristiger Perspektive ausgerichtet.¹⁷⁰ Wirtschaftliche Untersuchungen haben bestätigt, dass die Akteure auf dem Markt nicht nur um Preise und Leistungen ihrer Produkte konkurrieren. So erfolgt dies auch in anderen Dimensionen mit weitreichenderen Konsequenzen wie z. B. einer politischen Einflussnahme, um sich eine bessere Stellung zu sichern. Dieser Umstand ist besonders gefährlich im Fall von monopolistischen Akteuren,¹⁷¹ wobei Unternehmen entsprechend ihrer Möglichkeiten oftmals auch „politische Landschaftspflege“¹⁷² betreiben, was nach Ansicht des Verfassers als Euphemismus dieser festgestellten Neigung gewertet werden kann.

Unternehmensspenden sind jedoch nach dt. Recht unbegrenzt zulässig, wenn nicht eine Gegenleistung ausdrücklich erwartet wird.¹⁷³ Eine Gegenposition stellt in diesem Kontext etwa die Befürwortung nur einer bestimmten gespendeten Geldmenge dar, die für den durchschnittlichen Einkommensempfänger erreichbar sein muss. Dies kann z. B. durch das BVerfG bezüglich des Steuerabzugs erklärt werden, wonach jede Überschreitung dieser

¹⁶⁸ Hahn, S. 475.

¹⁶⁹ Helmes, S. 44.

¹⁷⁰ Hahn, S. 474.

¹⁷¹ Hal R. Varian et al., *The Economics of Information Technology: An Introduction*, Raffaele Mattioli Lectures (New York: Cambridge University Press, 2004), S. 30.

¹⁷² Deckwirth in Bastian Brauns, „Daimlers Parteispenden-Aus - ,Unternehmen betreiben politische Landschaftspflege“, *Cicero Online*, 2019 <<https://www.cicero.de/wirtschaft/daimler-parteispenden-parteisponsoring-lobbycontrol>> [zugegriffen 27 Februar 2020].

¹⁷³ Ipsen, S. 93.

Grenze als unvereinbar mit dem Prinzip der Chancengleichheit gilt.¹⁷⁴ Diese Frage würde auch in der dt. Gesetzgebungsberatung, und da kam man zum Ergebnis, dass ein Verbot die Umgebung des Geldes durch „Strohleute“ provozieren könnte, und jedenfalls die Widererkennungskraft der Name eines Unternehmens im Rechenschaftsbericht vorzuziehen wäre, statt oft unbekannten natürlichen Personen.¹⁷⁵ Diese Idee kann man auf die ganze Regulierung erweitern, indem man sieht, dass je schwieriger für die Parteien ans Geld zu kommen ist, umso wahrscheinlicher werden verdächtige Einnahmenquellen. Die Gefahr der Kolonisierung der Politik bei Kriminalität ist da besonders schwerwiegend bei Ländern mit wenig institutionalisierte Parteien: davor muss man die Parteiendemokratie auch schützen.¹⁷⁶

Einige juristische Personen werden allerdings in Deutschland sonderreguliert, so dass z. B. Spenden von Kirchen und (pol.) Stiftungen oder Körperschaften zur Verfolgung gemeinnütziger Zwecke nicht angenommen werden dürfen (§ 25 Abs. 2. Nr. 2 PartG). Auch in Ecuador darf durch religiöse Gemeinden jeglicher Konfession kein Beitrag erfolgen (Art. 360 LOE), wobei diese bereits als juristische Personen ausgeschlossen wurden. Darüber können Spenden von Berufsverbänden nicht angenommen werden, wenn diese nicht zu der bestimmten Partei gemacht wurden (§ 25 Abs. 2. Nr. 4 PartG).

Hierzu ist im Rahmen des Steuerrechts als Maßnahme zur Förderung oder Hemmung von Verhaltensweisen erkennbar, dass bei der Körperschaftsteuer Berufsverbände ohne öffentlich-rechtlichen Charakter sowie kommunale Spitzenverbände in der Regel von

¹⁷⁴ BVerfGE 85,264 (315ff).

¹⁷⁵ BT-Drs. 14/671014 v. 19. Juli 2001, 33f.

¹⁷⁶ Daniel Londoño, Juan Fernando Zovatto, „Latin America“, in *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A handbook on political finance* (Strömsborg: IDEA International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014), S. 128-171 (S. 151f) <<http://www.idea.int/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageID=64347>>.

dieser befreit sind. Allerdings fällt eine Körperschaftssteuer an, wenn sie für die unmittelbare oder mittelbare Unterstützung oder Förderung politischer Parteien spenden, wobei diese i. H. v. 50 % der Zuwendungen beträgt (Steuersatz mit *Strafcharakter*). Wenn darüber hinaus Mittel von mehr als 10 % der jeweiligen Einnahmen verwendet werden, entfällt die Steuerbefreiung (§ 5 Abs. 1 Nr. 5 S. 2 b) KStG).¹⁷⁷

Trotz der scheinbaren Offensichtlichkeit wird ausdrücklich reguliert, dass staatliche Gelder nicht über den Weg der Spendenwesen einfließen dürfen, da dies eine illegitime Umgehung des Systems zur Vergabe öffentlicher Mittel darstellen würde.¹⁷⁸ Dies ist eine Folge sowohl des Prinzips der Staatsfreiheit von Parteien, als auch der Chancengleichheit. Dabei erstreckt sich dieses subjektive Verbot für alle Amtsträger oder öffentlichen Akteure auf jegliche möglichen Gegenstände einer Spende wie z. B. Dienstleistungen, Güter oder sonstige Objekte. Die ausdrückliche Regelung gilt sowohl in Deutschland (§ Art. 25 Abs. 2 Nr. 1 und 5 PartG), als auch in Ecuador (Art. 202.1 Abs. 3, Art. 203 und Art. 207 LOE). Sie umfasst weiterhin auch staatliche Unternehmen, private Konzessionäre öffentlicher Arbeiten oder Dienstleistungen des Staates, wobei zusätzlich auch natürliche oder juristische Personen miteinbezogen sind, die Verträge mit dem Staat abschließen (Art. 360 Abs. 1. S.1 LOE). Darüber hinaus ist es zum Zweck des Wahlkampfes ausdrücklich untersagt, Beiträge von Personen anzunehmen, die den Abbau natürlicher Ressourcen fördern (Art. 219 Abs. 2 LOE) oder an einem Gerichtsverfahren gegen den Staat aufgrund dieser obengenannten Verträge beteiligt sind (Art. 219 Abs. 3 LOE).

Auch ausländische Personen werden nach beiden Gesetzgebungen limitiert. So dürfen nach ec. Recht ausländische Unternehmen, Institutionen oder Staaten keine Geldabgaben an pol. Parteien machen (Art. 360 LOE). Zum Zweck des Wahlkampfes dürfen

¹⁷⁷ Siehe auch Brouwer in Hauschka et al. § 59 Rn. 113.

¹⁷⁸ Nomos-BR/Morlok PartG § 25 Rn. 2.

ausländische natürliche Personen nur dann spenden, wenn sie ihren Wohnsitz in Ecuador haben (Art. 216 Abs. 1 Nr. 2 LOE). In De. besteht dagegen eine zweistufige Struktur: Grundsätzlich dürfen alle ausländischen Personen bis zu einem Betrag von 1.000 € spenden (§ 25 Abs. 2 Nr. 3 c PartG). Diese Begrenzung gilt allerdings nicht, wenn es sich um Bürger der europäischen Union (Art. 20 AEUV und Art. 9 S. 2 und 3 EU-Vertrages) oder Minderheiten benachbarter Völker für solche Parteien handelt (§ 25 Abs. 2 Nr. 3 a PartG). Eine derartige Regelung ist in Ecuador nicht möglich. Da es sich allerdings um einen plurinationalen Staat handelt, sollte im Einklang mit Art. 57 Abs. 1 Nr. 18 CE die Idee betrachtet werden,¹⁷⁹ ein Recht dieser egeborener Völker für den Kontakt und die Kooperation über Grenzen hinweg zu garantieren.

b) Wem darf man spenden?

Wenn ein Dritter wie z. B. ein Parteimitglied eine Spende entgegennimmt, sind diese Gelder noch nicht als Parteispenden zu betrachten. Dies beruht auf der Obliegenheit, das Geld an die zuständige Stelle unverzüglich weiterzuleiten (§ 25 Abs. 1 S. 2 AbgG). Daher erfolgt insbesondere dann keine Zurechnung, falls unerlaubte Gelder z. B. ungefragt an das Konto einer Partei überwiesen wurden, wenn dieses Vermögen unverzüglich zurückgewiesen wird (§ 25 Abs. 1 S. 4 PartG). Das Spendenannahmeverbot ist hierbei nicht nur gegenüber der äußeren Transparenz von Bedeutung, sondern trägt auch zur innerparteilichen Klarheit und Demokratie bei. So kann erst dadurch die gemeinsame Prüfung von Finanzströmen nachvollziehbar gemacht und ihr Potential als Instrument der Machtsicherung einer Elite entschärft werden.¹⁸⁰ In diesem Zusammenhang ist auch eine parallele Buchhaltung ausdrücklich untersagt (Art. 221 Abs. 2 LOE).

¹⁷⁹ Hier kann etwa die Partei *Pachakutik* in Betracht gezogen werden, die die indigene Bewegung im Land vertritt und mit einer Volkszugehörigkeit zu den Nachbarländer Peru und Kolumbien verknüpft ist.

¹⁸⁰ BVerfGE 111, 54 (90).

Allerdings besteht unter Umständen die Frage der Zurechenbarkeit, wenn etwa Zuwendungen als mittelbare Parteispende gelten, die trotz einer engen Auslegung in der Praxis immer eine nähere Betrachtung erfordern. Zu diesen gehören z. B. Abgaben an parteinahe Stiftungen, parteinahe Zeitschriften oder Parteitage usw.¹⁸¹ Nach dt. Recht können Spenden erlangt werden, wenn sie in den Verfügungsbereich des verantwortlichen Mitgliedes laut Satzung der Partei oder zu einem hauptamtlichen Mitarbeiter (§ 25 Abs. 1 S. 4 AbgG) zugeordnet werden können. In Ecuador kann dagegen nur eine bestimmte eingetragene Person Spenden entgegennehmen.

3. Gegenstand der Spende: Was darf gespendet werden?

a) Wertgrenzen

In De. fließt das Geld in die Parteien, wobei das Grundgesetz hier prinzipiell keine ausdrücklichen Grenzen festlegt, solange der Vorgang transparent für die Öffentlichkeit erkennbar ist.¹⁸² Nach liberaler Auffassung über die zulässige Höhe von Spenden durch den einzelnen Bürger wird diese im Allgemeinen nur von seiner materiellen Leistungsfähigkeit abhängig gemacht. Dies gilt generell nicht als problematisch, soweit es sich vorwiegend um Kleinspenden handelt. Im Gegensatz dazu erfordern Großspenden eine genaue Betrachtung, da diese einen unverhältnismäßigen illegitimen Einfluss des Geldgebers schaffen können.

In Deutschland sind keine Grenzen für den maximalen Wert einer Spende beschrieben, weshalb Unternehmen einen Einfluss auf Parteien ausüben können.¹⁸³ Das BVerfG hat zugunsten der gleichen Transparenz entschieden, dass eine Unterscheidung zwischen den Grenzen von Spenden einer natürlichen und einer juristischen Person

¹⁸¹ Brouwer in Hauschka et al. § 59 Rn. 114.

¹⁸² Ipsen, S. 93.

¹⁸³ BVerfGE 85, 264 (315).

unzulässig ist¹⁸⁴; da nach § 25 PartG a.F. Unternehmen das zehnfache der Freigrenze für die Offenlegung haben. Organisationen wie *LobbyControl* – Initiative für Transparenz und Demokratie e.V., plädieren demgegenüber für die Einführung einer Obergrenze von maximal 50.000 EUR pro Spender und Jahr, egal ob es sich um natürliche oder juristische Personen handelt. So profitieren besonders einige Parteien von Großspenden, so dass ein großes Ungleichgewicht entsteht.¹⁸⁵ In diesem Kontext will z. B. die Partei *Die Grünen* Spenden auf 100.000 € pro Person beschränken und hierbei auch juristische Personen ausschließen.¹⁸⁶

In Ecuador sind die Beiträge in zweierlei Hinsichten begrenzt: So dürfen diese nur bis zum Wert von maximal 200 Warenkörben fixiert werden, was nach dem Statistischen Nationalamt im Dezember des vorherigen Jahres (Art. 359 Abs. 2 LOE) für das Jahr 2020 einen Wert von \$ 143.016 USD (etwa 130.000 €) vorschreibt.¹⁸⁷ Zweitens darf der jährliche Beitrag nicht mehr als 10% des gesamten Budgets der pol. Partei ausmachen. Nennenswert ist auch, dass Ecuador eine absolute Obergrenze für die Ausgaben zur Zeit der Wahlen bestimmt hat, deren Ausmaß das Ergebnis der eingetragenen Wählerschaft des jeweiligen Amtes multipliziert mit einem finanziellen Wert darstellt (Art. 209 LOE).¹⁸⁸

¹⁸⁴ BVerfGE. 24, 300 (357).

¹⁸⁵ Deckwirth in Brauns., „Daimlers Parteispenden-Aus - „Unternehmen betreiben politische Landschaftspflege“, *Cicero Online*, 2019, S. Politik <<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-12/parteienfinanzierung-grosspenden-bundestag-konzerne-einbruch-spenden>> [zugegriffen 8 Januar 2020].

¹⁸⁶ Deutsche Presse-Agentur, „Parteienfinanzierung: Deutsche Parteien erhalten deutlich weniger Großspenden“, *Zeit Online*, 2019, S. Politik <<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-12/parteienfinanzierung-grosspenden-bundestag-konzerne-einbruch-spenden>> [zugegriffen 10 Januar 2020].

¹⁸⁷ Der Wert eines ec. Marktkorbes im Dezember 2019 lag \$715.08 USD; siehe Instituto Nacional de Estadística y Censos, „Canasta Familiar Básica Nacional Diciembre 2019“, *Ecuador en Cifras*, 2019, S. Precios IPC <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Inflacion/canastas/Canastas_2019/Diciembre-2019/4.Ipc_canastabasica_nacional_ciudades_dic_2019.xls> [zugegriffen 3 Februar 2020].

¹⁸⁸ So gilt z. B. für Präsidenten des Landes und Bürgermeister 0,40 USD, Abgeordneten 0,30 USD, Bürgermeister.

Darüber hinaus existieren im Rahmen des Wahlkampfes qualifizierte Grenzen. Dabei darf eine Spende nur bis zu 5% des genehmigten Wahlkampfbudgets für das jeweilige Amt ausmachen und die Kandidaten selbst dürfen nicht über 10% des gleichen Wertes spenden (Art. 221 Abs. 3 S. 1 und 2 LOE). Schließlich liegt das Limit einer Spende zudem bei 30% der steuerrechtlich erklärten Einnahmen des letzten Jahres (Art. 221 Abs 3 S. 3 LOE).

b) Gegenstände

Spenden können nicht nur Geld, sondern andere Vertragsobjekte sein, so dass diese auch als „jede von der Partei erlangte Geld- oder geldwerte [gespendete] Leistung“ (§ 26 Abs. 1 S. 1 PartG) definiert werden. Daher sollten auch unentgeltliche Gegenleistungen zugunsten einer Partei als Spenden gelten.¹⁸⁹ In dieser Hinsicht hat auch das Ministerkomitee des Europarates hat eine pol. Spende definiert als „jede absichtliche Handlung, um einer politischen Partei einen wirtschaftlichen oder sonstigen Vorteil zu verschaffen¹⁹⁰“. Im ec. Wahlgesetz wird auch auf Sachen als Form von Spenden Bezug genommen (Art. 216 Abs. 1 Nr. 2 LOE), soweit diese in der Buchhaltung der Partei mit einem geldlichen, realen und aktuellen Wert registriert wurden (Art. 215 Abs 1 und 2 LOE).

In Deutschland kann Bargeld nur bis zu einer Grenze von 1.000 EUR gespendet werden (§ 25 Abs. 1 Satz 2 PartG). Kryptowährungen, die etwa eine anonyme Herkunft des Geldes erlauben könnten, sind allerdings nach diesem Gesichtspunkt ab 500 €.¹⁹¹ Aus objektiver Hinsicht sind Beiträge illegaler Herkunft verboten (Art. 219 Abs. 1 LOE), weshalb Parteien vor der Einnahme ausführliche Daten registrieren müssen, um eine rechtmäßige Quelle plausibel zu

¹⁸⁹ Ipsen, S. 94.

¹⁹⁰ Ministerkomitee des Europarates, Recommendation Rec(2003)4, Art. 2.

¹⁹¹ In der Webseite der *Piratenpartei* Deutschlands erscheint die Möglichkeit, Bitcoins zu spenden. Allerdings muss man sich per E-Mail identifizieren; *Piratenpartei* Deutschland, „Spenden“ <<https://www.piratenpartei.de/spenden/>> [zugegriffen 25 Februar 2020].

machen (Art. 221 Abs. 1 S. 1 LOE). Dabei unterliegen jegliche Gegenstände ebenfalls der gleichen Wertgrenze.

Durch die Medien sollte wiederum Abstand davon genommen werden, zur Zeit des Wahlkampfes eigenständige Wahlwerbung zu betreiben. So dürfen diese auch keinen privaten Auftrag bzw. Vertrag mit diesem Gegenstand annehmen (Art. 203 Abs. 2 und 3 LOE), da jede Wahlwerbung über diesen Weg nur durch den nationalen Wahlrat beauftragt werden darf (Art. 205 LOE).

4. Öffentlichkeit der Finanzen: Rechenschaftspflicht, Durchschaubarkeit, Nachvollziehbarkeit

a) Kontrolle der Parteienfinanzierung

Rechenschaftspflichten stellen staatliche Eingriffe dar, die dem Vorbehalt des Gesetzes genügen müssen.¹⁹² Gemäß Art. 21. 1. S. 4 GG sind Parteien verpflichtet, über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft abzulegen. Dabei korrigiert die Transparenzfunktion die Existenz der Spenden als eine Gegebenheit.¹⁹³

Durch die Öffentlichkeit sollten die Ordnungsgemäßheit und Nachvollziehbarkeit gewährleistet werden, da diese eine wesentliche Voraussetzung für das begründete Vertrauen der Bürger bildet und somit als Grundvoraussetzung für die demokratische politische Willensbildung beschrieben werden kann.¹⁹⁴ Das bürgerliche Vertrauen hängt dabei von den Erwartungen an politisches Verhalten ab, da hierdurch Enttäuschungen provoziert werden können.¹⁹⁵ Nach (Spenden)Skandalen sinkt dieses i.d.R., da diese Probleme der versteckten Einflussmöglichkeit nicht nur als moralischen Fragen

¹⁹² Sören Lehmann, *Der Rechenschaftsbericht der politischen Partei: Verfassungsrechtliche und dogmatisch-systematische Grundlagen, Maßgeblichkeit des Handelsbilanzrechts, spezialgesetzliche Modifikation*, Schriften zum Parteienrecht und zur Parteienforschung (Nomos, 2018), S. 243.

¹⁹³ Helmes, S. 35.

¹⁹⁴ Vgl. BVerfGE 123, 39 (68); Mühleisen, S. 229.

¹⁹⁵ Mühleisen, S. 222.

sehr intensiv thematisiert werden, sondern auch parteibasiert¹⁹⁶, was eine Riesenpotential für Engagement und sofortigen Bewegung der Wählerschaft hat¹⁹⁷, so dass für eine Wiederherstellung des Vertrauens die Gelegenheit für bessere und strengere Regulierungen genutzt werden soll.

In Deutschland ist der Grad der unmittelbaren Öffentlichkeit je nach Gesamtwert der Spende in einem Kalenderjahr unterschiedlich. Somit hat der Gesetzgeber verschiedene Ebenen der Bekanntgabe skizziert, die gesonderte und verhältnismäßige Eingriffe verfolgen. Wird hier der Wert von 10.000 € überstiegen, muss dies unter Angabe des Namens und der Anschrift des Zuwenders sowie der Gesamthöhe im Rechenschaftsbericht eingetragen werden (§ 25 Abs. 3 Satz 1 ParteiG). Übersteigt eine Spende im Einzelfall die Höhe von 50.000 €, ist sie darüber hinaus unverzüglich dem Präsidenten des Deutschen Bundestages anzuzeigen, der diese wiederum unmittelbar als Bundestagsdrucksache veröffentlichen muss (§ 25 Abs. 3 Satz 2f ParteiG). Die Fraktionen des Parlaments sind auch seinerseits verpflichtet, öffentliche Rechenschaft abzulegen (§ 52 Abs. 1 AbgG), jedenfalls zu dem Bundesrechnungshof (§ 53 AbgG). Es ist strittig, ob Fraktionen oder andere Partei nahliegende Organisationen wie Stiftungen, auch zur gleichen Rechenschaftspflicht der Parteien verpflichtet werden sollen, denn, z. B. ihre Öffentlichkeit wohl zu Gunsten der Partei komme.¹⁹⁸ Um dieses Problem zu adressieren, zählt aber die Rechtsprechung der BGH, wonach einen weiten Spendenbegriff aus dem § 27 Abs. 1. S. 3 und 4 ParteiG auszulegen ist, der sämtlichen, wirtschaftlich messbaren Vorgänge einschließt, selbst wenn kein

¹⁹⁶ Steffen Hurka et al., „Four worlds of morality politics: the impact of institutional venues and party cleavages“, *West European Politics*, 41.2 (2018), 428-447 (S. 428, 442) <<https://doi.org/10.1080/01402382.2017.1380463>>.

¹⁹⁷ Andreas Bågenholm, „Throwing the rascals out? The electoral effects of corruption allegations and corruption scandals in Europe 1981-2011“, *Crime, Law and Social Change*, 60.5 (2013), 595-609 (S. 607) <<https://doi.org/10.1007/s10611-013-9482-6>>.

¹⁹⁸ Koß, „Die beste aller schlechten Lösungen. Plädoyer für eine Ausweitung der staatlichen Parteienfinanzierung“, S. 401.

zivilrechtlicher Vertrag zustande komme.¹⁹⁹ Ausgaben von Parteimitgliedern, die außerhalb der regelmäßigen Beiträge ihrer Satzung liegen, werden als Spenden eingeräumt, selbst wenn diese als *freiwillig* erscheinen (§ 27 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 27 Abs. 1 S. 3 PartG). Außerdem bindet dieses Gebot zur Vermeidung von Umgehungen nicht nur die Parteien, sondern auch die einzelnen Abgeordneten.²⁰⁰

Gemäß Art. 108 Abs. 2 CE müssen Parteien in ihrer Arbeitsweise demokratisch sein; wobei diese Vorschrift auch die Pflicht zur Rechenschaft berücksichtigt. Seit Inkrafttreten des ec. Wahlgesetzes im Jahr 2009 steht fest, dass die Informationen über die Rechenschaftspflicht öffentlich sein müssen (Art. 212 LOE). Der Nationale Wahlrat (CNE) muss während und nach dem Wahlprozess alle Informationen im Zusammenhang mit der Finanzierung und den Ausgaben politischer Parteien auf seiner offiziellen Webseite veröffentlichen (Art. 211 Abs. 4 LOE). Diese Vorschrift besagt auch, dass auf diese Weise eine rechtzeitige Konsultation und Überwachung durch die Bürger ermöglicht werden soll. Allerdings wird hier keine Frist zur Veröffentlichung gesetzt, was nach Ansicht des Verfassers zu Effektivitätsverlusten führt.

Aufgrund dieser Schwierigkeiten und ständigen Verzögerungen bei der Kundmachung war die Parteifinanzierung über einen langen Zeitraum nicht transparent genug.²⁰¹ Aus diesem Grund hat die letzte Novellierung des ecuadorianischen Wahlgesetzes am 3. Februar 2020 die zwingende Einstellung eines informativen Online-Systems vorgeschrieben, das als sogenanntes „Buchhaltungssystem der Politikfinanzierung“ (Art. 211.1 LOE)²⁰² fungiert. Dieses

¹⁹⁹ BGHSt 60, 94 Rn 45.

²⁰⁰ BVerfGE 85, 264 (325); Jürgen Bröhmer, *Transparenz als Verfassungsprinzip: Grundgesetz und Europäische Union* (Tübingen: Mohr Siebeck, 2004), S. 73.

²⁰¹ Estefanía Celi, „El financiamiento de los partidos políticos es un gran misterio en Ecuador“, *Primicias*, 2019 <<https://www.primicias.ec/noticias/politica/transparencia-cuentas-partidos-deuda-cne/>> [zugegriffen 4 Februar 2020].

²⁰² spa. *Sistema Contable del Financiamiento a la Política*.

automatisierte und frei zugängliche Werkzeug soll bis zum Jahre 2023 mit öffentlichen oder privaten Organisationen vernetzt werden (z. B. dem Steueramt, Banken oder dem Finanzministerium), um alle hinterlegten Informationen in Bezug auf die politische Finanzierung in Echtzeit zugänglich zu machen (Art. 211.2 LOE).²⁰³ Alle Einnahmen sollen darüber hinaus auf der Webseite der Partei publiziert werden (Art. 359 LOE). In De. hat sich in einem ähnlichen Zusammenhang die Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) des Europarates geäußert, indem sie unter Anderem sowohl die Einstellung eines Systems für eine baldige Verfügbarkeit der Finanzen des Wählens empfiehlt, als auch eine Verkleinerung der Ad-hoc-Grenze für die sofortige Publizierung von (Groß)spenden nahelegt.²⁰⁴

Es kann in diesem Kontext die Ansicht vertreten werden, dass die Regierung die relevanten Informationen ohnehin bereits ermittelt hat, da Privatpersonen ebenso wie Politiker überwacht werden. Hierbei wird von umfassenden Informationen seitens der Regierung ausgegangen, die über die Vorstellungskraft der Bevölkerung hinausgehen.²⁰⁵ Somit stellt sich die Frage nach dem Bestand der Rechenschaft als überwiegende Pflicht zur Verfolgung finanzieller Schritte, da (trotz Überwachungsverbot) in einer hypervernetzten Zukunft Transaktionen tendenziell noch spürbarer werden. Insgesamt sollten hierbei die Aufgabe und Verantwortlichkeit noch

²⁰³ El Universo, „Sistema Contable del Financiamiento a la Política elecciones presidenciales y legislativas del 2021 reformas al Código de la Democracia“, *El Universo*, 2020, S. Política <<https://www.eluniverso.com/noticias/2020/02/25/nota/7754745/sistema-contable-financiamiento-politica-elecciones-presidenciales>> [zugegriffen 28 Februar 2020].

²⁰⁴ Group of States against Corruption (GRECO), „Third Evaluation Round Addendum to the Second Compliance Report on Germany“ (Strasbourg, 2019), S. 7 (S. 4f.) <<https://rm.coe.int/third-evaluation-round-second-addendum-to-the-second-compliance-report/168094c73a>> [zugegriffen 15 Januar 2020].

²⁰⁵ Vgl. Bernhard W. Wegener, „Verfassung in ausgewählten Teilrechtsordnungen: Konstitutionalisierung und Gegenbewegungen – Sicherheitsrecht“, in *Verfassung als Ordnungskonzept Referate und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Speyer vom 7. bis zum 10. Oktober 2015*, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Berlin und Boston: De Gruyter, 2016), S. 293-331 <<https://doi.org/10.1515/dvbl-2015-1704>>.

bei Parteien bleiben und der symbolische Wert dieser demokratischen Aufgabe durch die Öffentlichkeit hervorgehoben werden.

Dass ein Bericht allgemein verständlich sein soll, erlaubt dennoch keine grob bzw. pauschale Ausarbeitung. So beschreibt das BVerfG in Bezug auf die Qualität und Genauigkeit des Berichtes, dass dieser verhältnismäßig sanktionswürdig ist, wenn etwa „ein besonnen und gewissenhaft handelnder Schatzmeister [einer pol. Partei] die Unrichtigkeit des eingereichten Rechenschaftsberichts hätte erkennen und vermeiden können²⁰⁶“. Beachtenswert ist, dass über den Standard der gewöhnlichen Buchhaltungsregeln, selbst im Gesetz die inhaltliche Mindestangaben eines ausführlichen Berichtes stehen (§ 24 Abs. 4ff. PartG).

b) Kontrollorgane im Einzelnen

Den direkten Adressaten des Rechenschaftsberichts bildet der Präsident des Bundestages (§ 19a Abs. 3 S. 1 PartG), der den vorgelegten Bericht auf seine formale und inhaltliche Richtigkeit prüft (§ 23a Abs. 1 S. 1 PartG). Da er jedoch gleichzeitig in der Mitte der Parteienpolitik befindet, erweist sich eine neutrale oder besonders detaillierte Reaktion derzeit als schwierig.²⁰⁷

Die Möglichkeit der Prüfung von Rechnungsunterlagen, Bücher, Bilanzen und Rechenschaftsberichte sind zehn Jahre aufzubewahren ist vom dt. Gesetzgeber auf 10 Jahren festgelegt (§ 24 Abs. 2 S. PartG). So ist aus dieser Perspektive etwa die eingetretene Verletzung des Wettbewerbsverhältnisses verblasst und belastende Maßnahmen stellen aktuell einen nicht mehr zu rechtfertigen staatlichen Eingriff da, wenn die Wiederherstellung der Chancengleichheit der politischen Parteien angenommen werden

²⁰⁶ BVerwGE 145, 194 Rn. 67. Laut Gericht, ein grober Fehler wäre etwa einen lückenhaften Anschluss des Vermögensberichts.

²⁰⁷ Koß, „Die beste aller schlechten Lösungen. Plädoyer für eine Ausweitung der staatlichen Parteienfinanzierung“, S. 404 f. Die GRECO hat auch empfohlen, die Unabhängigkeit der Kontrolle zu stärken; in Group of States against Corruption (GRECO), S. 5.

kann.²⁰⁸ Nach Ablauf der vorgeschriebenen Frist von § 19a Abs. 3 S. 1 und 2 PartG (etwa ein Jahr), seien grundsätzlich keine Änderung mehr möglich. Eine Ausnahme stellen hier, die Voraussetzungen von §23b Abs. 2 S. 1 PartG als Gegenstand des vom Präsidenten des Deutschen Bundestages nach § 23a PartG eingeleiteten Prüfungsverfahrens.²⁰⁹

In der Gewaltenteilung der ec. Verfassung wurde neben den Bereichen der Exekutive, Legislative und Judikative auch eine sogenannte *Wahlgewalt* geschaffen (Art. 218 CE), die aus zwei Organen besteht. Diese sind der Nationale Wahlrat (*Consejo Nacional Electoral* – CNE) und der Wahlgerichtshof (*Tribunal Contencioso Electoral* - TCE). Beide gelten als unabhängig von anderen Gewalten und bestehen jeweils aus fünf Mitgliedern, die in einem öffentlichen Auswahlverfahren ernannt werden (Art. 224 CE). Die Ämter werden für drei bzw. sechs Jahre ausgeübt, können allerdings Subjekte eines parlamentarischen Amtsenthebungsverfahrens sein (Art. 222 CE). Hinsichtlich der Finanzierungskontrolle folgen beide Organe einem Verfahren in zwei Instanzen.

Der Nationale Wahlrat ist dafür zuständig, die institutionelle Wahlkontrolle auszuüben und hierbei insbesondere die Rechenschaftsberichte zu empfangen und zu überprüfen (Art. 25 Nr. 27, Art. 211 und Art. 366 LOE). Werden dabei Auffälligkeiten in der Menge, Herkunft oder Verwendung der Ressourcen festgestellt, ist er dazu verpflichtet, diese weiterzuleiten. Zur Bewältigung dieser Aufgabe ist es dem CNE erlaubt, jegliche Informationen von privaten oder öffentlichen Anstalten zu verlangen (Art. 213 Abs. 1 LOE), die zur Unterbindung von Sanktionen innerhalb von acht Tagen erbracht werden müssen (Art. 213 Abs. 2 LOE). Außerdem ist es zur Zeit eines Wahlkampfes Aufgabe des CNE, die Förderung

²⁰⁸ BVerwGE 146, 224 Rn. 9.

²⁰⁹ BVerwGE 145, 194 Rn. 9.

der Debatte und Verbreitung der programmatischen Vorschläge aller Kandidaturen zu garantieren (Art. 202 Abs. 2 LOE).

Im Hinblick auf die Infraktionen der Verwaltungsnormen sollten diese Befunde an den Wahlgerichtshof gelangen, der ein Verwaltungsverfahren zur Etablierung möglicher Sanktionen einleiten soll (Art. 221 Abs 1 Nr. 1 CE, Art. 70 Nr. 5 LOE). Wenn diese aber zusätzlich in den strafrechtlichen Bereich greifen, muss dies der Staatsanwaltschaft berichtet werden.

Es würde zudem das Institut eines Wahlbeobachters eingeführt, um als politisches Recht des Einzelnen oder einer lokalen sowie internationalen Organisation, über die öffentlichen Aufgaben Aufsicht auszuüben (Art. 173 LOE). Auf diese Weise können diese Akteure auch die Finanzierung des Wahlkampfes beobachten (Art. 177 Abs. 1 Nr. 7 LOE). Auf diese Weise können die Akteure auch die Finanzierung des Wahlkampfes beobachten (Art. 177 LOE), wobei diese zweite Tätigkeit im Allgemeinen nicht ausgeübt wird.

Es ist durch die ec. Verfassung untersagt, im Jahr vor der Abhaltung von Wahlen Rechtsreformen in Wahlangelegenheiten durchzuführen (Art. 117 Abs. 1 CE). Dies soll grundsätzlich kurzfristige Novellierungen zugunsten der amtierenden Parteien verhindern. Allerdings kann dies auch zur Folge haben, dass Lücken in der Regelung nicht zügig geschlossen werden können.

Der Wirtschaftsbeauftragte der Partei ist dazu verpflichtet, Buchhaltungsunterlagen gemäß den nationalen Standards zu führen, die von einem zugelassenen Wirtschaftsprüfer unterzeichnet werden müssen. (Art. 362 Abs. 2 S. 1 LOE). Die Bücher und Belege aller Transaktionen müssen dabei sieben Jahre lang aufbewahrt werden. (Art. 362 Abs. 2 S. 2, Art. 363.1 Abs. 2 S. 3 LOE). Laut Art. 363.1. Abs. 2 S. 1 und 2 LOE, müssen außerdem die Buchhaltungsunterlagen alle drei Jahre von unabhängigen, registrierten Privatpersonen überprüft werden. Diese dürfen sich bei der Ausübung dieser Aufgabe nicht wiederholen und müssen ihre

Prüfungsberichte dem Nationalen Wahlrat vorgelegen. Im Rahmen der Wahlkostenkontrolle existieren auf der anderen Seite zwei Personen, die in einem Wahlgang für die Informationen zuständig sind: Dabei handelt es sich um einen Wirtschaftsverwalter der Wahlkampffressourcen und einen Buchhalter. Deren Ämter werden erst nach einer ausführlichen Überprüfung des Rechenschaftsberichts beendet (Art. 214 Abs. 1 S. 1 LOE). Darüber hinaus gelten der Kampagnenmanager und die Parteien selbst als mitverantwortlich (Art. 214 Abs. 1 S. 1 LOE).

Obwohl der Nationale Rechnungshof im Rahmen der Parteienfinanzierung die allgemeine Aufsicht ausüben kann und laut der Novellierung seit 2020 sogar eine Spezialeinheit für die Kontrolle der Wahlfinanzierung und -ausgaben einrichten soll (8. Übergangsbestimmung LOE), beschäftigt sich diese nur mit Staatsmitteln (Art. 211 Abs. 3, Art. 362 Abs. 3 und Art. 363.1 Abs. 3 LOE).

5. Sanktionen

a) Wahlrecht

Ein Gebot von Sanktionen für Wahldelikte sowie insb. für Verstöße gegen die Wahlfinanzkontrolle ist in Ec. in der Verfassung verankert (Art. 115 Abs. 3 GG). Sowohl in Deutschland als auch in Ecuador führen die Folgen der nicht rechtmäßigen Erfüllung der Rechenschaftspflicht bzw. des Verstoßes gegen ausdrückliche Wahlrechtverbote zu unterschiedlichen Sanktionen für die entsprechenden Akteure, die auch nebeneinander erfolgen können.

So wird In Deutschland, bspw. die Unrichtigkeit des Rechenschaftsberichts mit einer Geldbuße des doppelten Betrags der unrichtigen Angabe vergolten (§ 31b Abs 1. S. 1 PartG). Wenn dabei allerdings eine absichtliche Verschleierung der Herkunft der Mittel festgestellt wird, drohen eine Geld- oder Freiheitsstrafe von bis drei Jahren (§31d Abs. 1 PartG). Das gleiche gilt für den Empfang

zerstückelte oder nicht weitergeleiteter Spenden. Für den Wirtschaftsprüfer können ähnliche Strafen bestehen, wenn er unwahre Berichte verfasst oder über etwaige problematische Umstände schweigt; es sei denn, dass diese entgeltlich erfolgten, wobei in diesem Fall die Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahre betragen kann.

Rechtswidrige angenommene Spenden führen zu einem Anspruch auf das Dreifache des Wertes und, wenn diese nicht veröffentlicht wurden, auf das Zweifache des Betrages (§ 31c PartG). In Ecuador wird die Partei bei Annahme mit einer Geldbuße vom Doppelten des Wertes sanktioniert (Art. 376 Abs. 1 LOE). Wenn dagegen eine erlaubte Spende nicht angezeigt wird, beträgt die Geldbuße das Doppelte bis Fünffache des ursprünglichen Wertes (Art. 376 Abs. 2 LOE).

Die Vergabe von Spenden an nicht autorisierte Personen innerhalb des Wahlkampfes gilt in diesem Zusammenhang als schwerer Wahldelikt und wird mit einer Geldbuße von \$ 4.400 USD bis \$ 8.000 USD sanktioniert (Art. 278 Abs. 1 Nr. 2 LOE).²¹⁰ Eine identische Strafe droht bei privat beauftragter Medienwerbung (Stw. Plakatspende), die eine verbotene indirekte Dienstleistungsspende darstellt (Art. 278 Abs. 1 Nr. 2 LOE).

Darüber hinaus kann in Deutschland der Vorstand der Partei bei Verzögerung des Rechenschaftsberichtes vom Präsidenten des Bundestages mit einem Zwangsgeld von 500 € bis 10.000 € bestraft sein (§ 38 Abs. 2 PartG). Sollte der Jahresbericht nicht rechtzeitig eintreffen, verliert die Partei den Anspruch auf staatliche Mittel (§ 19a Abs. 3 S. 2 PartG). Außerdem, wenn sechs Jahre lang keinen Rechenschaftsbericht eingereicht wurde, kann nach § 2 Abs. 2 S. 2 Alt. 2 PartG mit einem Verlust der Parteiwürde vergolten. Im Vergleich dazu wird in Ec. eine Partei bei Nicht-Vorliegen des Rechenschaftsberichts bis auf zwölf Monate von Wahlen und

²¹⁰ Wert im Jahr 2020; variabel von 11 bis 20 SBU.

Finanzierung gesperrt. Sollte nach dieser den CNE noch kein Bericht vorliegen, wird die Partei durchgestrichen (Art. 375 LOE).

b) Strafrechtliche Korruptionstatbestände

Die Bestechlichkeit von Mandatsträgern wird in De. mit einer Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren oder mit einer Geldstrafe verfolgt (§ 108e StGB). Dazu legen § 331 Abs 1 (Vorteilsannahme), § 332 (Bestechlichkeit) und § 333 (Vorteilsgewährung) StGB die spezifischen Normen fest, deren Tatbestände Parteispenden im Hinblick auf der Eigenvorteile zum Schutz der Lauterkeit und Sachlichkeit der Amtsausübung des allgemeinen Vertrauens erfassen. Hierzu zählt auch, die Suche bei dem Spender durch ein allgemeines dienstliches Wohlwollen, um sich potenziell zu begünstigen.

Im Rahmen einer Volksabstimmung wurde in Ecuador im Jahre 2018 entschieden, dass Korruptionsaktionen nicht verjähren (Art. 75 Abs. 3 COIP). Außerdem bedingt die strafrechtliche Verurteilung den Verlust der Wahlrechte: Im Fall von Korruptionsdelikten führen diese zwangsläufig durch den Richter zu ihrem Entzug, zwischen 10 und 25 Jahren nach Ende der Freiheitsstrafe (Art. 68 Abs. 2 COIP). Korruptionsdelikte verpflichten darüber hinaus den Verurteilten zu einer umfassenden Schadenswiedergutmachung gegenüber dem Staat mit dem jeweiligen eigenen Vermögen (Art. 77 Abs. 3 COIP), und einer zwingenden Sperre für Staatsaufträge (Art. 60 Abs 1 Nm. 14 COIP). Nach Art. 280 COIP ist das Anbieten und Versprechen von bedingten Spenden mit Freiheitstrafe von ein bis drei Jahren zu sanktionieren (Abs. 1). Wenn der Amtsträger die Erwartung erfüllt, wird dies mit einer Freiheitsstrafe von drei bis fünf Jahren vergolten (Abs 2). Wenn die Spende dagegen durch eine juristische Person erfolgt ist, wird ebenfalls eine Geldstrafe von \$ 200.000 USD bis \$

400.000 USD fällig²¹¹ auf die anschließend eine Auflösung folgt
(Art. 280 Abs. 5 COIP).

* * *

²¹¹ Diese Werte sind an das Grundeinkommen des Landes gebunden (500-1.000 SBU); wobei dieses im Jahr 2020 \$400 USD beträgt.

Teil C Zusammenfassung der Ergebnisse und kritische Würdigung

Man kann sehen, dass beide Systeme ausführliche Versuche machen, um das Phänomen der private Parteifinanzierung zu kontrollieren, regeln, und somit ihre verfassungsrechtliche Aufgabe zum Schutz der Demokratie gerecht zu kommen. Zwar ist es wichtig, Klarheit zu gewinnen, um zu wissen, wer stärker hinter einer Partei steht, da für den Bürger nicht notwendigerweise einfache Umkehrschlüsse für zu gewinnen sind, dafür braucht er besondere Kenntnisse. Trotz der Schwierigkeit, diese Verbindungen zu machen, es ist viel besser, solche Pflichten zur Rechenschaft und Transparenz zu haben, die eine verfassungsrechtliche Verankerung haben.

Jedes System versucht, die eigenen Gefahren, je nach Wirtschafts- und Sozialstruktur zu erkennen und antizipieren. Umso wichtiger bleibt aber, dass die Verwendung des Geldes für legitime Zwecke der privilegierten Parteienfunktion angewendet werden. Bis zum Tag, an dem etwa eine Weltregierung oder einer Abschaffung des Staates zustande kommt (gar nicht im Moment zu wünschen), ist die heutige und noch wandelnde Form der Demokratie ein Sieg der liberalen Revolutionen. Von daher sind nicht nur die Interessen der Bourgeoise durchaus vertreten. Diese widerspiegeln auch die bestehende Interessenlage und Kräfte einer Gemeinschaft. Die Aufgabe dieses Zusammenspiel anhand der Regulierung der Politik, ist diese Lage nicht zu verschärfen. Die Regulierung begleitet und mitwirkt an diese Prozesse der Gesellschaft entlang.

Die bestehenden Kräfte, Unternehmerschaft und Arbeiterschaft, unter anderen, waren dort, als der Staat gegründet wurde. Ihre gemeinsame Wirkung in dem Bau des Gemeinwohls, ist die Bette der Demokratie, die sowohl in Deutschland als auch in Ecuador noch erlebt wird. Obwohl die Sachlage in beiden Ländern sich unterscheidet, stellt sich die verfassungsrechtliche Dogmatik und die Gesetzgebung jedoch im Kern die gleichen Rechtsfragen.

Sowohl die Meinungsfreiheit des Spendengeber als auch die Rechte der Parteien können zum Schutz kollidierender Verfassungsgüter Beschränkungen unterworfen werden, was dem Gesetzgeber überlassen wird.

Die Trennung der Finanzierung in Ecuador zwischen Wahlgänge und sonst ständige Budget zeigt einerseits ein Wunsch, um mehr Kontrolle zu erzielen. Andererseits kann dieser Unterschied ein Merkmal davon sein, dass die ständige Rolle zur Mitwirkung an der pol. Willensbildung untergeordnet bleibt, und die Parteien noch v. A. als Wahlmaschinen betrachten werden. Fraglich ist aber auch, ob überhaupt dieser Trennung Sinn macht und da die ganze in voraus gezahlte Werbung schon eine kumulative Wirkung haben mag.

Nach Skandalen oder die Sorgen der öffentlichen Meinung hat sowohl die Rechtsprechung als auch die eigene Gesetzgebung erlaubt, dass die Regeln für die private Parteifinanzierung strenger werden. Was den Großspenden anbelangt, zeigt sich diese als gefährlich, problematisch und eher unerwünscht.²¹² In De. werden diese vor Allen mit Schwerpunkt in der zeitlichen Unmittelbarkeit und die Transparenz gekämpft. In Ecuador hat man seinerseits versucht, anhand von relativen (Maximale Prozentsatz des Budgets der Partei und der Kandidatur) und absoluten (Maximaler Wert) Obergrenzen auch zu entmutigen.

Eine Grenze der Regulierung in beide Ländern ist sicherlich die langsame Anpassungsfähigkeit und die Überlassung and die Durchsetzungsverwaltung. Die Wege der Umgehung scheinen offen und noch ungerecht eröffnet. Trotzdem merkt man, dass die mehrheitliche Meinung sich gegen Großspenden einschließt, was vor allen von Unternehmen wahrgenommen wurde. Ein erheblicher Unterschied zwischen die dt. und ec. Wahlgesetzgebung ist, dass es im südamerikanischen Land eine Trennung der Finanzierung im Wahlgang und diejenige in der sonstigen Periode gibt; von daher

²¹² Koß, S. 406.

gelten strengere Regeln für die Wahlspenden. Die Festlegung von Einnahme- und Ausgabenbeschränkungen zu dieser Zeit soll ein Mechanismus sein, der darauf abzielt, Ungleichheiten zwischen Parteien und Kandidaten zu kontrollieren, steigende politische Kosten zu verhindern und das Ausmaß übermäßigen Einflusses und Korruption zu begrenzen. Allerdings mag diese Entscheidung der Tatsache nicht gerecht kommen, dass die Stimme eines Bürgers sich ständig formt. Das heißt, selbst wenn die Hektik des Wahlkampfes nicht draußen ist, jede Nachricht mit politischen Inhalt hat eine Auswirkung in der Stimme eines Wählers, sei es weil neue Perspektiven zur Schein kommen, weil die Figur des Politikers und des Partei sich dabei schafft und schließlich auch dabei hilft, die Schwerpunkte des Wahlkampfes hervorzuheben.²¹³ Bspw. lernt man durch die Nachrichten nicht nur was los ist, sondern wie wichtig etwas ist, je nachdem wie viele Aufmerksamkeit die Ereignisse und Akteure geschenkt bekommen.

In Deutschland ist die Regulierung sowohl vom Gesetzgeber als auch vom BVerfG vorangetrieben. In Ecuador ist hauptsächlich die Gesetzgebung für die Strafen und Verbote gewesen, allerdings bleibt die Festlegung der strengen Kontrolle dem unabhängiger Wahlgewalt überlassen. Skandale und soziale-moralische Überschüttung haben auch eine wichtige Rolle in der Neuerung von Grenzen an die private Einflussnahme. Obwohl Medien eine eigene Agenda vertreten können, interessant ist zu sehen, wie moralische Fragen hinsichtlich der Parteienfinanzierung noch Skandale im Laufe setzen können, und zu Novellierungen führen können. Skandale sind insoweit, selbst wenn traumatisch, auch ein Teil der freien politischen Willensbildung. Deutschland hat auch den Weg der Transparenz in seiner Gesetzgebung vorgezogen was auch teilweise die Minderung der Großspenden verursacht hat.

²¹³ Kurt Lang und Gladys Engel Lang, „The mass media and voting“, in *American Voting Behaviour*, hg. von E. Burdick und A. Brodbeck (Glencoe: The Free Press, 1959), S. 217–35 (S. 76).

Ehrenwörtliche Erklärung

Hiermit erkläre ich, dass ich die Masterarbeit selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt und die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken als solche kenntlich gemacht habe. Die Masterarbeit habe ich bisher keinem anderen Prüfungsamt in gleicher oder vergleichbarer Form vorgelegt. Sie wurde bisher auch nicht veröffentlicht.

Berlin/Hildesheim, 06.03.2020

Jorge Gonzalo Fabara Espín